

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE ROLE DE L'ÉTAT
DANS
L'ASSURANCE-CRÉDIT

ÉTUDE D'ÉCONOMIE COMPARÉE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le vendredi 7 juin 1929, à 2 heures

PAR

Georges MARVILLE

Président : M. W. OUALID, *professeur*
Suffragants { M. MAUNIER, *agrégé*
 M. ROGER PICARD, *agrégé*

PARIS

JOUBE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1929

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LE RÔLE DE L'ÉTAT
DANS
L'ASSURANCE-CRÉDIT

ÉTUDE D'ÉCONOMIE COMPARÉE

THÈSE POUR LE DOCTORAT
Présentée et soutenue le vendredi 7 juin 1929, à 2 heures

PAR

Georges MARVILLE

Président : M. W. OUALID, *professeur*
Suffragants { M. MAUNIER, *agrégé*
 { M. ROGER PICARD, *agrégé*

PARIS
JOUVE & C^{ie}, ÉDITEURS

15, RUE RACINE, 15

1929

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



SOMMAIRE

- CHAP. PREMIER. — L'Assurance-Crédit.
- CHAP. II. — Les raisons et les modalités de l'intervention de l'Etat dans l'Assurance-Crédit.
- CHAP. III. — L'Exemple de l'Angleterre. L'Export Credits Scheme et ses modifications successives.
- CHAP. IV. — Le Ducroire Gouvernemental en Belgique.
- CHAP. V. — L'Exportkreditversicherung. Le Système de Berlin et le Système de Hambourg.
- CHAP. VI. — L'intervention de l'Etat en Italie, en Hollande, en Finlande.
- CHAP. VII. — Les projets français de garantie gouvernementale des crédits. Les Congrès de Lyon et de Bordeaux.
- CHAP. VIII. — La loi du 10 juillet 1928 et le décret du 2 novembre 1928.
- CHAP. IX. — La législation française dans la pratique. Sa justification.
- CHAP. X. — Etude critique de l'intervention de l'Etat dans l'Assurance-Crédit.
- CONCLUSIONS.

LE ROLE DE L'ÉTAT DANS L'ASSURANCE-CRÉDIT

CHAPITRE PREMIER

L'ASSURANCE-CRÉDIT

Le commerce vit de crédit. La nécessité de consentir à l'acheteur des délais de paiement oblige le négociant à en solliciter lui-même de ses fournisseurs, et à maintenir, entre les engagements actifs et passifs qu'il contracte ainsi, un constant équilibre.

Problème délicat, s'il en est, car sa solution repose sur un élément futur, donc incertain, la solvabilité de l'acheteur, et l'expérience la plus consommée, les calculs les plus précis, ne peuvent fournir, à cet égard, aucune certitude. Le risque est de l'essence même du crédit, et telle est l'importance de ce facteur que tous autres lui demeurent subordonnés, et, en premier lieu, le but lui-même du commerce, la recherche du bénéfice : la notion de risque domine celle de profit. Il peut paraître surprenant, dès lors, que l'assurance-crédit soit d'origine relativement récente, car la notion d'assurance apparaît comme la contre-partie immédiate et nécessaire de l'idée de risque. Mais

nous aurons l'occasion de donner un aperçu des difficultés d'ordre technique que présente cette catégorie très spéciale d'assurance, et qui, durant de longues années, en ont empêché la naissance, puis retardé l'évolution.

Pendant longtemps, les commerçants se sont ainsi vu contraints, soit de conserver le risque à leur charge, soit de chercher à se garantir au moyen de certains procédés qui, s'ils s'apparentent à l'assurance-crédit, s'en différencient néanmoins assez nettement.

Il importe donc d'établir, à cet égard, une distinction et nous sommes ainsi amenés à donner une définition de l'assurance-crédit.

C'est un contrat par lequel une personne s'engage, moyennant le versement d'une prime, à garantir une autre personne contre les dommages pouvant résulter, pour cette dernière, de l'insolvabilité d'un ou de plusieurs tiers.

Ainsi définie, l'assurance-crédit se rapproche de toute une série de contrats qu'il est intéressant de signaler.

Le « ducroire » est celui qui présente avec elle les plus grandes analogies. Dans ce contrat, un commissionnaire se porte garant, vis-à-vis de son commettant, de la bonne fin des ordres qu'il lui transmet ; un banquier prend la responsabilité, vis-à-vis du tireur ou du porteur, du paiement d'une traite à son échéance.

Le ducroire apparaît donc comme l'accessoire d'un contrat principal, commission, escompte ou

autre; il n'y a pas paiement d'une prime, mais d'une rémunération supplémentaire qui peut, du reste, ne pas exister ou être comprise dans la commission principale.

Le commissionnaire, le banquier, n'apparaissent pas comme des assureurs ; ils ne comptent pas uniquement sur les primes qu'ils encaissent pour faire face aux sinistres, et ils cherchent à restreindre, beaucoup plus qu'à multiplier, les opérations de ce genre. Comme l'a très bien dit M. Charles Isidore Weill : « c'est le souci d'une banque d'éviter les risques, c'est l'objet d'une compagnie d'assurance de les assumer ».

Il n'en demeure pas moins que, pour le commerçant soucieux d'éviter le risque, ducroire et assurance aboutissent au même but. Il n'en est pas de même d'un certain nombre d'opérations que l'on a voulu cependant rapprocher de l'assurance-crédit, telles que : l'escompte ou l'acceptation bancaire (1).

Le banquier escompteur, en cas d'insolvabilité du tiré, se retourne contre son client. Il est donc garanti, mais il l'est par celui-là même auquel il a consenti le crédit, et sans qu'il y ait intervention d'un assureur. De même, lorsque le porteur d'une traite impayée se retourne contre les endosseurs qui le précèdent.

Dans l'acceptation bancaire ou dans l'aval, le garantissant se trouve en contact, non avec le

1. Voir *L'Assurance des Crédits*, de R. J. Richard. *Moniteur des Assurances*, 1924, p. 71 et suivantes.

garanti, mais avec le débiteur et c'est ce dernier qui lui verse une commission d'acceptation.

Ces deux catégories d'opérations s'écartent donc nettement de l'Assurance-Crédit, bien, qu'en réalité, il y ait garantie donnée de la solvabilité d'un débiteur. Mais l'idée d'assurance est distincte de celle de simple garantie, et elle peut se ramener à deux éléments essentiels : un risque, une prime.

La prime ne donne lieu, dans l'assurance-crédit, à aucune remarque particulière et les deux systèmes bien connus de mutualité et de prime fixe y sont mis en pratique.

Le risque, au contraire, présente des caractères qui le différencient nettement de ceux que l'on rencontre dans d'autres catégories d'assurances. Nous ne retrouvons plus ici l'élément imprévisible, le fait futur et incertain (incendie, accident) contre lequel l'assuré cherche communément à se garantir.

L'insolvabilité d'un client, pour un commerçant — car ce sont principalement les commerçants qui font appel à l'assurance des crédits — constitue un élément actuel ou futur dans lequel l'aléa réside uniquement dans l'ignorance où il se trouve de la situation exacte de son débiteur.

Au moment où le contrat se forme, le débiteur est, en général, *in bonis*, et c'est au cours du délai accordé pour le paiement que l'insolvabilité va se révéler. Mais il n'est pas moins certain que, dans la majorité des cas, cette insolvabilité existait, tout au moins en germe, et que le vendeur n'aurait pas

contracté s'il avait connu la situation exacte de son client. La cessation des paiements n'est pas, en général, provoquée par un accident, mais se trouve être l'aboutissement de toute une période de gêne, d'embarras croissants, qui restent, le plus souvent, ignorés des tiers. Le créancier s'assure donc, non contre un événement fortuit, mais contre l'erreur qu'il peut commettre en accordant, par ignorance de la réalité, confiance à qui ne le mérite pas.

Pratiquement, il en résulte des différences assez sensibles entre les compagnies d'assurance-crédit et les autres compagnies d'assurances. La constitution des réserves, notamment, est régie par des règles complètement différentes.

Il est impossible, en effet, d'évaluer le risque avec cette précision mathématique, rendue possible par des statistiques richement documentées, qui est de règle en matière d'assurance incendie ou d'assurance sur la vie. Le risque ne dépend plus de l'élément « hasard », il est conditionné par un facteur tout différent : « le renseignement. »

Soyez exactement renseignés sur la situation générale du marché et sur la situation particulière de vos clients et le risque, sans disparaître totalement, s'atténue toutefois dans une proportion considérable.

Il n'est pas surprenant, dès lors d'avoir vu naître l'assurance-crédit dans un pays, les Etats-Unis, où de grandes agences de renseignements existaient depuis de longues années. La plus ancienne, Dun

et C^o, s'est établie à New-York en 1841, à Londres en 1857, à Paris en 1872.

Ces agences possèdent des fiches de renseignements sur toutes les firmes commerciales de leur pays et de la plupart des pays étrangers et leur attribuent une cote tenant compte de leur importance et de leur qualité. On conçoit toute l'importance d'une telle organisation pour l'assureur et, en fait, après quelques tentatives infructueuses, des compagnies importantes furent créées à partir de 1889. Ce furent d'abord : la Compagnie d'Assurance des Crédits de New Jersey, puis l'American Credit Indemnity, à New-York, puis d'autres compagnies puissantes, et, actuellement les primes encaissées dépassent annuellement 4 millions de dollars.

L'Angleterre a suivi la trace des Etats-Unis, en s'inspirant nettement de son exemple. Les premières tentatives furent malheureuses. Il faut arriver jusqu'en 1896 pour voir le Lloyd de Londres émettre des polices de façon régulière. En 1918 est créée, sous la direction de M. C. Heath, la Trade Indemnity Cy qui est, à l'heure actuelle, la plus puissante compagnie d'Europe dans cette branche.

En Allemagne, l'assurance-crédit s'était développée suivant une tendance complètement différente et sur laquelle nous aurons à revenir. Nous y trouvons des compagnies (le Globus, l'Hanséatique) soumises plus ou moins directement à un contrôle gouvernemental et bénéficiant de crédits de l'Etat. Des raisons de haute politique intervenaient pour favori-

ser l'exportation vers certains marchés qu'il importait de conquérir. Depuis la guerre, de puissantes compagnies se sont fondées : l'Hermès, l'Allgemeine Garantie Bank, la Vaterlandische Kredit-Versicherungs, l'Albingia.

Il existe également des compagnies prospères en Suisse, en Hollande, en Autriche.

En France, les quelques tentatives d'avant guerre furent malheureuses et sans lendemain. Depuis quelques années seulement, des Compagnies de premier plan ont abordé la branche des crédits. Citons : la Nationale Crédit, l'Urbaine Crédit, et le Zénith ; et une Mutuelle, l'Assurance Française de Crédit.

Il est aisé de comprendre les raisons pour lesquelles l'assurance-crédit a été longue à se développer. Le premier réflexe du commerçant auquel on propose une police de ce genre est, en effet, de chercher à assurer non pas tous ses crédits, mais uniquement les plus mauvais. Quel besoin de garantir les créances sur de vieux clients avec lesquels des affaires sont traitées de façon courante depuis de longues années ? Au contraire, les acheteurs douteux, avec lesquels il ne faut cependant pas rompre, rendent attrayante l'assurance-crédit, qui semble ainsi devoir évoluer vers l'assurance des plus mauvais crédits. Les sinistres nombreux entraînent des primes élevées et l'assurance perd tout intérêt.

C'est donc une nécessité vitale, pour les compagnies, de réagir contre cette tendance et elles sont amenées ainsi à exercer une sélection sévère dans

les risques qui se présentent à elles. Cette sélection s'exerce, en premier lieu, sur les assurés ; une maison de second ordre devant, naturellement, être plus facilement tentée par les affaires douteuses qu'une entreprise de premier rang.

Puis, la sélection portera sur la clientèle des assurés, et entreront alors en jeu tous les procédés de renseignements dont nous voyons le modèle dans les grandes agences américaines, telle que Dun ou Bradstreet. Il ne rentre pas dans le cadre de notre étude de décrire tous les types de polices qui existent et les obligations qu'elles imposent aux souscripteurs, notamment en ce qui concerne la clientèle assurée, et nous renvoyons, sur ce point, aux ouvrages qui ont traité de la question et notamment à l'étude si documentée de M. César Ancey (1).

Toutefois, nous ne pouvons passer sous silence, car nous aurons maintes occasions de la retrouver, une clause importante de la majeure partie des polices, celle qui laisse l'assuré supporter une quote-part des risques, pour laquelle il reste ainsi son propre assureur.

L'avantage évident de cette clause est d'intéresser le vendeur à la bonne fin des affaires et de l'obliger à surveiller sa clientèle et à écarter les acheteurs douteux. La quote-part, variable suivant les polices, atteint souvent 25 %.

L'assurance-crédit, comme toute assurance, se complète par la réassurance. Les risques trop

1: César Ancey, *Les Risques du Crédit*.

lourds pour une compagnie sont reportés par elle, en partie ou en totalité, sur une autre compagnie et ainsi s'étend et s'enchevêtre le réseau des assurances, le réassureur pouvant lui-même se réassurer, et ainsi de suite, le risque se divisant de plus en plus.

C'est notamment en matière de crédit à l'exportation que la réassurance paraît appelée à jouer un rôle de premier plan. Il est normal, en effet, que l'assureur cherche à se réassurer précisément au pays de l'acheteur, où ce dernier est connu, coté, et où, le cas échéant, les poursuites seront faciles. On conçoit la possibilité d'établir ainsi de véritables « chambres de compensation » des assurances entre divers pays et à arriver à classer et à cataloguer les risques, avec, comme conséquence primordiale, l'abaissement des taux des primes.

De telles organisations donneraient aux échanges internationaux des facilités des plus appréciables et il est permis d'espérer voir l'assurance-crédit entrer dans nos mœurs commerciales au même titre que l'assurance-incendie par exemple.

Une des raisons, la plus importante peut-être, qui doit contribuer à son succès réside dans les facilités qu'elle peut donner pour la mobilisation du crédit.

Le banquier auquel on demande d'escompter une traite n'y consent qu'après s'être entouré de renseignements et de garanties portant aussi bien sur le tiré, que sur le tireur et les porteurs.

Mais, si l'escompteur est titulaire d'une police garantissant le paiement de la traite à l'échéance,

nul doute que le banquier ne lui accorde les plus grandes facilités.

Les rôles du banquier et de l'assureur apparaissent ainsi comme se complétant heureusement. Le banquier, par profession, redoute le risque ; l'assureur, obligé, pour vivre, d'élargir ses affaires, le recherche. L'un et l'autre possèdent des renseignements puisés à des sources différentes et qui permettent des recoupements. On conçoit, dès lors, pourquoi les compagnies d'assurances attachent un grand intérêt à connaître les banques qui sont appelées à escompter le papier qu'elles assurent, et certaines polices stipulent qu'en cas de sinistre le versement aura lieu, non entre les mains de l'assuré, mais entre les mains du banquier escompteur.

Dans certains cas, le banquier lui-même exigera cet engagement de la compagnie et l'assurance est ainsi déplacée de la tête de l'assuré sur celle du banquier.

Ainsi, l'assurance-crédit apparaît comme un instrument extrêmement précieux répondant à un double but : garantir le crédit et en faciliter la mobilisation ; et son importance économique semble bien être appelée à devenir chaque jour plus grande.

CHAPITRE II

LES RAISONS ET LES MODALITÉS DE L'INTERVENTION DE L'ÉTAT DANS L'ASSURANCE-CRÉDIT

Le bref aperçu que nous avons donné de l'assurance-crédit permet de comprendre déjà que la question de l'intervention de l'Etat, en cette matière, se pose de façon toute différente qu'en matière d'assurance ordinaire. Il ne s'agit pas, en effet, ici, de discuter des avantages ou des inconvénients d'un monopole, mais d'étudier certaines mesures susceptibles de favoriser puissamment les industries exportatrices, et qui, à ce titre, ont pu être rapprochées des procédés connus sous le nom de « dumping ».

Nous avons déjà vu, qu'avant la guerre, l'Allemagne, fidèle à ses principes, avait fait de l'assurance-crédit une arme pour la conquête des marchés extérieurs. Au lendemain de la guerre, le problème devait se poser sous un aspect beaucoup plus vaste.

Le bouleversement économique auquel nous avons assisté depuis 1918, rendait, en effet, extrêmement difficiles, pour les commerçants, les ventes à l'exportation. Dans la plupart des pays européens, la

valeur de la monnaie subissait des variations considérables et l'exportateur voyait se poser devant lui un problème à trois inconnues : variation des changes dans son pays entre l'époque de l'achat des matières premières et celle du paiement, variation des changes au pays de l'acheteur entre le moment de la conclusion du marché et celui du règlement, et solvabilité du client à l'échéance.

C'est, en effet, ne voir qu'un des aspects de la question que de considérer uniquement, comme on l'a fait très souvent, les variations du cours de la monnaie de l'acheteur au pays du vendeur ou réciproquement. En réalité, il faut tenir compte de la valeur or de chacune des monnaies, et ce à des époques différentes.

Sans entrer dans le détail de cette très intéressante question, il nous suffira de remarquer que toute exploitation industrielle est dominée par deux facteurs, le prix de revient et le prix de vente, entre lesquels doit exister un écart bénéficiaire.

Le prix de revient or, et c'est le seul que l'industriel prudent puisse considérer, est fonction du prix des matières premières, du coût de la main d'œuvre et des frais de toutes sortes qui grèvent la fabrication. Or, tous ces éléments subissent des variations qui peuvent être considérables en période d'instabilité monétaire, variations qui sont continues et imprévisibles, et s'échelonnent sur des périodes parfois fort longues.

Le prix de vente, lui, dépend essentiellement de

la monnaie stipulée pour le règlement et de la valeur de cette monnaie à l'époque du paiement.

Il existe donc tout un enchevêtrement de difficultés complexes, auxquelles il est bien malaisé de parer complètement. Les opérations d'achat et de vente à termes de devises ne permettent d'y pallier que dans une certaine mesure, elles doivent être accomplies à des époques très fréquentes, sont relativement coûteuses, et nécessitent des facilités bancaires dont l'industriel ne dispose pas toujours.

Enfin, le dernier élément, la solvabilité de l'acheteur, se trouve rendu plus incertain encore par la menace des achats spéculatifs, dont les exemples sont nombreux dans tous les pays qui ont subi les effets de la dépréciation de la monnaie.

Au congrès des Conseillers du Commerce Extérieur de la France de 1922, un exemple typique fut cité par M. Eugène Mathon, Président du Comité de la laine.

Au moment de la première chute brusque du franc, raconte M. Mathon, une nuée d'acheteurs hollandais s'abattit sur la région de Roubaix. Des achats importants furent faits en francs-papier. Dès que la première hausse du franc se fut produite, les acheteurs refusèrent de prendre livraison, déclarant qu'il ne pouvaient supporter la perte, d'autres excipèrent de l'impossibilité où ils seraient de payer. Enfin, ceux qui avaient reçu les marchandises cherchèrent toutes sortes de prétextes pour introduire des réclamations, afin d'obtenir des rabais ou le retour de la marchandise.

Qu'une baisse du franc se soit produite au lieu d'une hausse, et les marchés étaient exécutés sans difficultés. Mais l'exportateur était payé en une monnaie dépréciée et son gain apparent masquait en réalité une perte.

L'exportateur se trouve donc en face d'un dilemme : ou bien ses opérations le laisseront en perte, ou bien leur règlement deviendra très incertain.

Des difficultés sérieuses peuvent donc être suscitées au commerce extérieur par les variations des changes. Ce ne sont pas les seules, et le risque revêt un caractère de gravité beaucoup plus grande lorsqu'apparaît un élément plus inquiétant encore : l'instabilité politique, qui, compromettant gravement l'activité économique d'un pays, rend par là même les transactions extrêmement délicates avec lui. Il suffit, à cet égard, de rappeler l'exemple de la Russie, de la Chine et du Mexique.

Dans un ouvrage très documenté, M. Caillez rappelle qu'au Mexique, en particulier, la lutte pour le pétrole entre l'Angleterre et les Etats-Unis a jeté, depuis de nombreuses années, ce pays dans un état de trouble perpétuel. La rivalité de la compagnie anglaise « Mexican Eagle » et de l'américaine « Standard Oil » devint à un moment si aiguë que le gouvernement des Etats-Unis consentit à ce que les compagnies pétrolifères payassent des mensualités aux bandits et aux insurgés, aussi bien qu'aux gouvernements établis. L'insécurité fut telle que certaines sociétés payèrent à un bandit du district de

Tampico une mensualité de 1500 dollars pour qu'il leur garantisse de ne pas couper leur « pipe lines ».

Dans d'autres pays, le risque revêt des formes différentes et en Uruguay, notamment, on vit un gouvernement refuser de payer les dettes du gouvernement qui l'avait précédé, et la banque qui avait consenti le crédit fut acculée à une liquidation (Krach de la Deutsche Belgische-La Plata Bank 1875).

Nous nous trouvons donc en présence de toute une catégorie de risques qui diffèrent des risques commerciaux ordinaires et qui ont été baptisés, pour cette raison « risques politiques ». La distinction a été tracée, en termes excellents, au Congrès des Conseillers du Commerce extérieur, en 1922, par M. Henry Brun, Président de la Société Industrielle de l'Est.

« Il y a au moins deux sortes de risques que peut
« courir l'exportateur qui fait crédit. Il y a tout
« d'abord les risques d'ordre commercial. Ce sont
« les risques normaux que l'exportateur doit néces-
« sairement courir et qui trouvent leur origine dans
« quelque accident, encore que les conditions de
« fonctionnement du commerce dans les pays
« d'exportation restent ce qu'elles sont habituelle-
« ment. Ces risques proviennent de ce qu'on peut
« redouter par exemple une hausse ou une baisse
« exagérée des cours, la disparition d'un associé de
« l'acheteur, le vol, une crise, la faillite d'un ban-
« quier, etc...

« Ce sont des risques que nous qualifions de nor-
« maux parce qu'ils se rencontrent dans tous les
« pays, quelle que soit la situation économique gé-
« nérale, que l'assurance-crédit a évidemment pour
« but de garantir. Et tout le monde sera certaine-
« ment d'accord pour dire que, dans ce domaine,
« l'assurance-crédit trouve le terrain naturel de son
« développement.

« Il n'en va plus de même si nous considérons une
« autre catégorie de risques qui ne sont plus des
« risques commerciaux, mais des risques qui font
« ressembler l'opération à une spéculation plutôt
« qu'à une vente commerciale. Ces risques trouvent
« leur origine, non pas dans l'accident qui menace
« toute affaire humaine, mais dans la situation éco-
« nomique générale du pays d'exportation. Et, pour
« les caractériser d'un mot, ce sont des risques poli-
« tiques. L'exportateur qui voudrait, par exemple,
« vendre à crédit en Russie, court évidemment le
« risque de telles modifications politiques que les
« conditions économiques de l'opération qu'il pro-
« jette sont absolument incertaines. Cet exportateur
« ressemblerait beaucoup plus à un joueur ou à un
« spéculateur qu'à un commerçant. »

Et M. Brun constate que les compagnies privées d'assurance-crédit ne peuvent couvrir que le risque « commercial » et qu'elles ne peuvent garantir « le risque politique ».

Ce risque se caractérise, en effet, par son étendue. Si un pays traverse une crise, toutes les industries,

tous les commerces sont frappés et la Compagnie qui aurait assuré des crédits sur ce pays devrait faire face à toute une série de sinistres et se trouverait évidemment en situation délicate.

Cependant, au lendemain de la guerre, il y avait un intérêt vital, un intérêt national, pour les pays exportateurs, à maintenir les relations avec les pays à régime politique ou à monnaie instables. D'une part, le ralentissement des exportations menaçait d'amener du chômage, fléau que les gouvernements redoutaient à juste titre ; d'autre part, les marchés étaient bouleversés, les uns se fermaient, d'autres, dans des pays jeunes, s'ouvraient. Il fallait agir au plus vite, le premier arrivé devant s'assurer une place prépondérante.

On conçoit dès lors que, dans de nombreux pays, l'Etat ait été amené à intervenir pour venir en aide aux exportateurs. Il s'agissait d'une question d'un intérêt primordial pour la nation toute entière.

Mais cette intervention étant reconnue nécessaire, quelle forme devait-elle revêtir ?

En premier lieu, l'Etat peut consentir des avances, ouvrir des crédits à ses exportateurs. Il n'y a pas là, à proprement parler, garantie contre un risque. Cependant, le crédit jouant, en matière commerciale, un rôle de premier plan, nul doute que des facilités de trésorerie ne soient un stimulant puissant aux exportations. Au surplus, pas de crédit sans risque, et l'Etat, s'il n'assume celui de l'insolvabilité de l'acheteur, conserve celui de la défaillance

du vendeur, qu'il s'efforce du reste de réduire au minimum, en s'entourant de garanties vis-à-vis de ce dernier.

Nous aurons l'occasion de voir, en Allemagne et en Angleterre, des applications de ce système.

Mais la véritable solution apparaît résider bien moins dans l'ouverture de crédits que dans l'assurance des crédits.

Dans cette voie l'intervention gouvernementale peut s'exercer sous différentes formes. En premier lieu l'Etat peut se réserver le monopole de l'assurance-crédit à l'exportation, ou bien seulement le monopole de la réassurance des crédits à l'exportation.

Pratiquement nous ne trouverons aucune application de ces systèmes.

Une autre conception est celle de la subvention accordée par l'Etat à des Compagnies privées, soit pour l'assurance, soit pour la réassurance des crédits à l'exportation. Ces compagnies pourraient également se voir garantir, soit un pourcentage de pertes ne dépassant pas un certain chiffre, soit simplement contre le « risque politique ».

Certains projets s'apparentent à ces idées. Mais chaque nation a résolu le problème suivant son tempérament propre (1).

L'étude détaillée des solutions adoptées par cha-

1. Voir notamment, à ce sujet, un très intéressant article de M. G. de Tarde dans la *Revue d'Economie Politique* de mars-avril 1929.

que pays, ainsi que des modifications apportées sous la pression des événements aux plans primitifs adoptés par eux, fera, mieux que toute discussion théorique, ressortir les avantages et les inconvénients des divers procédés qui ont été mis en œuvre.

CHAPITRE III

L'EXEMPLE DE L'ANGLETERRE L'EXPORT CREDITS SCHEME ET SES MODIFICATIONS SUCCESSIVES

Pays essentiellement exportateur, l'Angleterre devait être la première à se préoccuper, au lendemain de la guerre, des conditions nouvelles créées à son commerce extérieur.

Une organisation bancaire étendant ses ramifications dans tous les pays du monde, une organisation commerciale qui ne le cédait en rien à la précédente, offraient à son commerce d'exportation des facilités considérables, et seule la considération du risque politique rendait nécessaire une intervention de l'Etat, qui ne devait pas tarder à se manifester.

Dès le mois de juin 1919, un bureau d'assurance fut créé par le Board of Trade pour couvrir les pertes infligées par les événements politiques, aux exportateurs faisant des affaires avec certains districts de la Russie du Sud.

Puis, presque immédiatement après, le Gouvernement s'orienta dans la voie, non de l'assurance, mais de l'ouverture de crédits et, en août 1919, fut institué auprès du Board of Trade, un service spé-

cial : l'Export Credits Département, qui disposait d'un crédit de 26 millions de Livres pour consentir des avances aux exportateurs travaillant avec certains pays à change déprécié (Etats Baltes, Pologne, Tchécoslovaquie, Yougoslavie, Roumanie, Géorgie).

Ces dispositions furent ratifiées, avec effet rétro-actif du 21 juin 1919, par l'Overseas Trade (Credits and Insurance) Act 1920 (loi sur le commerce d'outre mer ; crédits et assurance).

Les exportateurs ne firent, tout d'abord, que très peu appel aux facilités qui leur étaient ainsi offertes. Contrairement aux prévisions, le commerce extérieur n'eut besoin, au début, d'aucune aide. Mais cette période fut brève et bientôt des difficultés croissantes vinrent rendre tout leur intérêt aux dispositions prises, et dont l'ensemble avait reçu le nom d'Export Credits Scheme.

Les dispositions prises se révélèrent alors insuffisantes. Les avances consenties ne pouvaient excéder 80 % du prix de revient des marchandises vendues et, d'autre part, des garanties étaient exigées des importateurs pour une somme au moins égale aux prix de vente. Bientôt, il fût décidé de porter les avances à 100 % du prix de revient, mais les résultats restèrent médiocres. Les crédits approuvés n'atteignirent que 2.611.667 livres et les avances réellement faites 891.443 livres.

Cependant les difficultés s'aggravaient, le chômage s'étendait, et une crise économique aiguë se déclarait.

Le Board of Trade tenta alors de remanier le système primitif, et provoqua, à cet effet, des conférences, pour chercher à réaliser la collaboration du gouvernement, des banques et des compagnies d'assurance. Mais cette tentative échoua ; l'Export Credits Scheme fut alors modifié et le système de la garantie des crédits fut substitué à celui des avances. L'export Credits Département pouvait avaliser jusqu'à concurrence de 85 % seulement les traites tirées par les exportateurs, qui pouvaient alors les escompter chez leurs banquiers. De plus, des garanties ne devaient pas nécessairement être fournies par l'importateur, mais alors la perte éventuelle se partageait entre l'Etat et l'exportateur ; par contre, si des garanties jugées suffisantes étaient fournies, l'Etat ne conservait aucun recours, même si la réalisation de la garantie laissait une perte.

De nouvelles modifications intervinrent rapidement sur les demandes qui furent faites par les Chambres de Commerce (Section 2 du Trade Facilities Act). Le nouveau règlement fut publié dans le Board of Trade Journal du 24 novembre 1921. On voit avec quelle rapidité les idées avaient évolué.

L'Export Credits Department pouvait donner des garanties pour le montant total des crédits accordés par les exportateurs à leurs clients étrangers, à condition que la durée de ces crédits ne fut pas inférieure à 12 mois. Au lieu d'accorder sa garantie pour chaque opération particulière le département pouvait l'accorder globalement à une maison,

jusqu'à concurrence d'une somme déterminée.

Le système s'assouplissait ainsi considérablement. Il était, de plus, applicable, cette fois, au monde entier, à l'exception de la Russie, de l'Inde, de Ceylan, des Straits Settlements.

Notons, en passant, que la demande de garantie devait être présentée par le banquier et accompagnée de sa recommandation.

L'Export Credits Département prélevait une commission pour payer ses dépenses et constituer un fonds destiné à s'ajouter à la dotation primitive de 26 millions de livres sterlings, qui permettait de faire face aux sinistres.

Deux cas étaient prévus :

1° Garantie globale pour une série d'opérations jusqu'à un montant déterminé, pour des pays déterminés et des périodes déterminées.

Aucun gage n'était exigé des importateurs, mais le département conservait un droit de recours contre l'exportateur jusqu'à 57,5 % de la perte finale.

2° Garantie accordée à des transactions distinctes.

La garantie pouvait être globale si la traite n'était pas à échéance de plus de 12 mois ; dans le cas contraire, la garantie ne pouvait dépasser 85 %.

L'acceptation des traites n'était pas exigée, mais alors il fallait, ou un gage déposé par l'importateur, ou une lettre de garantie d'une banque, ou toute autre garantie suffisante de l'acceptation de la traite.

Le gouvernement conservait un droit de priorité sur les paiements effectués par l'importateur. Son droit de recours contre l'exportateur variait selon qu'un gage avait, ou non, été constitué par le client. Si le gage était jugé suffisant et si la garantie ne dépassait pas 85 %, aucun recours ne pouvait être exercé. Si, au contraire, aucun gage n'était constitué, la perte éventuelle se partageait par moitié entre l'Etat et l'exportateur, dans le cas de garantie ne dépassant pas 85 %, et en cas de garantie globale le droit de recours était porté à 57,5 %. Enfin, en cas de gage partiel, la perte était partagée selon des règles exactement déterminées et dont le règlement donne des exemples d'application.

Voici un de ces exemples :

Prix de la facture 1.000 £.

Durée du crédit : 12 mois au moins.

Garantie 100 % = 1.000 £.

Les gages déposés sont évalués 500 £.

L'importateur paie 100 £. La liquidation du gage donne 600 £ (100 £ de plus qu'il n'était prévu). La perte est de 300 £.

L'E. C. D. a un droit de recours contre l'exportateur jusqu'à 57,5 % de cette somme, soit £ 172-10.

En dehors des deux cas ci-dessus exposés, l'Export Credits Department pouvait accorder sa garantie aux Banques et associations de crédit qui finançaient le commerce extérieur. Moyennant versement d'une prime, ces établissements pouvaient assurer jusqu'à 70 % de leurs pertes.

L'application de l'Export Credits Scheme devait prendre fin en 1924. Ce terme fut ensuite reporté à septembre 1926.

Les résultats obtenus ne furent pas ceux qui avaient été escomptés. Au 30 juin 1926, les demandes de garanties approuvées par le département s'élevaient à 29.814.724 £ dont 7.178.628 £ pour les garanties globales et 22.636.096 £ pour les garanties particulières. Mais le montant des garanties utilisées était plus faible, il ne s'élevait qu'à 19.261.875 £ dont 13.121.024 £ pour des renouvellements. En d'autres termes, les affaires garanties s'élevaient au total de 6.140.851 £ dont 588.259 £ pour les garanties globales et 5.552.592 £ pour les garanties spéciales.

Ces chiffres sont très faibles, eu égard à l'importance du commerce extérieur britannique. Aussi le Gouvernement, en 1925, chargea-t-il un « Credit Insurance Committee » d'examiner la question et de rechercher si les facilités données aux exportateurs pouvaient être augmentées.

Ce Comité reçut des rapports écrits ou oraux et notamment ceux de :

- La Fédération des Industries britanniques ;
- L'Association des Chambres de Commerce ;
- L'Export Credits Department.
- La Trade Indemnity Co.

M. A. H. Swain (technicien adversaire des dirigeants de la Trade Indemnity Co), etc...

Le rapport du Comité, déposé en 1926 est un document des plus intéressants. Il peut se résumer

en trois chapitres correspondant aux trois questions posées.

A. — L'assurance des crédits au commerce extérieur peut-elle déterminer un accroissement des exportations?

1° La majorité des rapports reçus estime que le commerce d'exportation bénéficierait d'un développement de l'assurance-crédit et que les facilités existantes sont insuffisantes.

La Trade Indemnity C°, notamment, signale qu'elle doit refuser une grosse proportion des affaires proposées, en raison des limites qu'elle s'est fixée pour ses engagements.

2° Les exportateurs paraissent surtout préoccupés de couvrir le risque commercial, plutôt que le risque catastrophique.

3° L'attention du Comité a été particulièrement appelée sur la question des crédits à longs termes (3 à 5 ans).

4° De nombreux rapports insistent sur le fait que l'assurance-crédit aura des répercussions heureuses en ce qui concerne la mobilisation du crédit.

Le Comité estime que les facilités de mobilisation sont au moins égales à celles d'avant guerre, mais que le rôle des banques, s'il est de financer les affaires, ne peut être de garantir leur bonne fin.

5° Le Comité constate que les facilités offertes aux exportateurs sont limitées.

Une seule compagnie, la Trade Indemnity C°, pratique couramment l'assurance des crédits. Quant à

l'Export Credits Department, il ne donne sa garantie que jusqu'à concurrence de 42,5 % et cette proportion est trop faible.

En conséquence, le Comité constate que les exportateurs anglais désirent pouvoir assurer les risques du crédit, mais que les facilités existantes, à ce point de vue, sont insuffisantes, et il conclut que l'accroissement de ces facilités pourrait entraîner une augmentation des exportations.

B. — L'intervention de l'Etat est-elle nécessaire ? Sur ce point le Comité s'est trouvé saisi de plusieurs propositions.

1^o Garantie par l'Etat du risque catastrophique, une catastrophe étant considérée comme s'étant produite quand la compagnie réassurée aura perdu la totalité des primes perçues durant l'année, et ce par suite de guerre, révolution, moratorium, tremblement de terre, etc...

Le Comité n'a pas cru pouvoir retenir cette proposition pour les raisons suivantes :

a) L'enquête a démontré que le risque catastrophique n'était pas un facteur affectant le développement de l'exportation anglaise ;

b) Il paraît difficile, sinon impossible, de définir le risque catastrophique ;

c) Les compagnies n'assurent pas que les exportateurs anglais, et il paraît fort difficile de faire la discrimination entre les affaires ayant entraîné la perte de 100 %.

2^o Formation de mutuelles d'exportateurs.

Mais les plans proposés étaient imprécis et le système des mutuelles se heurtait à des difficultés nombreuses tenant au caractère anglais.

3^o Le Comité a examiné le fonctionnement de l'Export Credits Scheme et l'a trouvé quelque peu compliqué. Il a estimé que des améliorations pouvaient être réalisées et il a proposé la prolongation du système jusqu'en 1929.

C. — Propositions du Comité :

La seule proposition du Comité est donc de prolonger l'application de l'Export Credits Scheme jusqu'en 1929 et, en même temps, de le simplifier et de porter le pourcentage maximum garanti à 75 %.

L'Export Credits Department pourrait dès lors :

a) Garantir les risques du crédit à concurrence de 75 % du montant des transactions, en indemnisant les assurés en cas de non paiement à bonne échéance ;

b) Garantir au banquier escompteur la bonne fin des transactions à concurrence de 100 %, en gardant un recours contre l'exportateur pour la totalité du montant ou pour une proportion supérieure à 25 %.

Le Comité a, en outre, demandé que les garanties actuellement données éventuellement à des banques (couverture de 70 % des pertes subies par elles à l'occasion de crédits aux exportateurs) puissent être également données aux compagnies d'assurances. Enfin, il a recommandé la formation d'un Comité de direction composé d'un petit nombre de hautes personnalités autorisées.

Le gouvernement se rallia immédiatement aux propositions du Comité et le nouveau système fut mis en application à dater du 1^{er} juillet 1926 (le règlement a été publié le 8 juillet 1926). L'Export Credits Scheme restera en vigueur jusqu'en septembre 1929.

Les facilités offertes se rangent dans trois catégories (1).

Dans la première, elles ont nettement le caractère d'assurance. La garantie est accordée sans que le Department conserve de recours ultérieur contre l'exportateur ; en revanche ce dernier doit conserver à sa charge au moins 25 % du risque.

Les opérations rangées dans la seconde catégorie ont plutôt un caractère financier. Le département peut accorder à l'exportateur la garantie du montant total de son crédit pour lui en permettre la mobilisation, mais conserve contre lui un recours pour la totalité de la somme engagée.

La troisième catégorie est constituée par une combinaison des deux précédentes. La garantie est accordée pour tout ou partie des crédits, soit sans recours, soit avec recours pour une quotité prévue contre l'exportateur. Ici encore, la garantie ne peut dépasser 75 % du risque.

Dans tous les cas, la garantie est donnée : soit par endos de la traite, soit par lettre séparée. Le Département règle les sinistres dès que l'exportateur met à sa disposition la traite protestée.

1. Voir à ce sujet un article de *The Times Trade and Engineering Supplement*, July 17, 1926.

Les opérations auxquelles ces facilités peuvent être accordées se rangent elles-mêmes en trois groupes.

Dans le premier, la garantie est donnée pour une opération déterminée.

Au contraire, dans le second, il peut s'agir de toute une série d'opérations à concurrence d'un total déterminé, soit pour un pays, soit pour une série de pays déterminés, avec ou sans indication des noms des importateurs. Mais, s'il n'indique pas les noms de ses clients, l'exportateur doit apporter la preuve d'une expérience commerciale consommée dans le pays dont s'agit.

Enfin, dans le troisième groupe, la garantie est accordée à des banques, établissements de crédit ou sociétés d'assurance-crédit.

Les conditions générales d'octroi des garanties sont les suivantes :

Les demandes doivent toujours être transmises par l'intermédiaire d'une banque ;

Il ne peut s'agir que de marchandises entièrement ou partiellement fabriquées dans le Royaume Uni ;

Il n'est pas accordé de garanties pour les expéditions à destination de la Russie. En ce qui concerne les Indes, Ceylan, les Straits Settlements, la Chine, Hong Kong, il n'est accordé de garanties que pour les marchandises ordinairement vendues avec de longs crédits ;

Une limite de temps est fixée dans chaque cas, mais des renouvellements peuvent être accordés.

L'expédition doit être faite dans un délai raisonnable ;

L'assuré est tenu au paiement d'une prime, dont le taux varie suivant les circonstances ;

Lorsqu'un recours est exercé par l'Etat contre l'exportateur, il porte sur un pourcentage du montant de la traite et des frais. Les sommes dues portent intérêt au profit du Département à un taux de 1 % au-dessus du taux des avances de la Banque ;

Toutes sommes encaissées après défaillance de l'importateur sont réparties entre le Département et l'exportateur au prorata des risques assumés pour chacun d'eux. Toutefois le Département peut stipuler qu'un minimum de perception lui sera réservé ;

Les propositions sont soumises à un Statutory Advisory Committee, qui peut les rejeter.

L'Export Credits Scheme apparaît ainsi avoir été grandement amélioré et il fut accueilli avec faveur. Cependant les résultats obtenus dans la première année restèrent assez faibles. Les garanties approuvées s'élevèrent à 1.516.356 £ et celles dont il fut fait usage à 315.400 £.

Aussi, un an après la mise en vigueur du nouveau système, de nouvelles améliorations lui furent-elles encore apportées et le Credits Guarantee Department en profita pour attirer l'attention des exportateurs par toute une série d'articles de presse.

En fait, les modifications portèrent sur des points de détail. Notamment, les exportateurs pouvaient soumettre à l'avance une liste de clients et obtenir

la certitude de la garantie du Gouvernement, ce qui évitait des retards et des pertes de temps.

Il est à noter que les polices garantissent le paiement à bonne échéance, alors qu'en général les compagnies privées n'assurent que contre l'insolvabilité du débiteur ; et que le Département se charge du recouvrement des impayés, en reversant éventuellement à l'exportateur la part lui revenant sur la portion du risque qu'il conserve à sa charge. C'est là une clause très intéressante, qui assure aux industriels le maintien de leurs fonds de roulement.

Les primes demandées sont, en général, peu élevées. Pour un bon risque européen et un crédit de 60 ou 90 jours elles ne dépassent pas $1/2$ ou $3/4$ %. Pour des crédits de six mois et des pays moins sûrs, elles atteindraient 3 à 4 %.

Enfin, tout dernièrement, le Credits Guarantee Department a attiré l'attention des exportateurs de charbons sur une nouvelle police, très avantageuse pour eux, qui a été établie à la suite de certaines enquêtes portant notamment sur le débouché italien.

Pour une affaire s'élevant à la somme d'environ 25.000 fr. à 90 jours, le Gouvernement couvre 50 % du risque pour la modique somme de 40 fr.

On ne saurait trouver l'équivalent d'une telle garantie auprès des compagnies privées.

Ainsi, depuis 1919 et grâce à des retouches successives, l'Angleterre a mis au point un service d'Etat pour la garantie des crédits à l'exportation,

dont nous ne trouverons l'équivalent chez aucune autre nation. Bien que les résultats obtenus apparaissent encore assez faibles, ils sont en voie de développement constant et le Département signale qu'un nombre de plus en plus grand d'exportateurs recourent à ses services.

L'historique du développement de cette institution nous a montré une évolution des plus intéressantes et que nous pouvons résumer en trois phases : phase des crédits, phase financière, phase de l'assurance.

Dans la première, le gouvernement se borne à mettre des crédits à la disposition des exportateurs. Puis, très rapidement, il remplace ces crédits par des facilités données à la mobilisation des créances sur l'étranger. Enfin, et sans abandonner cette dernière voie, il entreprend l'assurance des crédits.

A un autre point de vue, et le fait est intéressant à signaler, le gouvernement anglais apparaît avoir été surtout préoccupé par des considérations de politique intérieure. C'est principalement pour remédier au chômage qu'il a cherché à appuyer les industries exportatrices, et non dans un but de lutte commerciale contre d'autres nations. En d'autres termes, l'assurance-crédit n'était pas une arme offensive, destinée à permettre la conquête ou l'élargissement de nouveaux marchés, mais bien un moyen de défense devant permettre de remédier, dans une certaine mesure, à la situation délicate dans laquelle s'est trouvée l'industrie britannique au lendemain de la guerre.

Enfin, l'œuvre anglaise se présente avec un caractère essentiellement provisoire. A différentes reprises, le Gouvernement a fait connaître qu'il n'entendait nullement créer une institution définitive, mais qu'il voulait seulement tracer la voie aux compagnies privées d'assurance-crédit pour leur permettre d'aborder le problème des crédits à l'exportation. Dès que ces compagnies apparaîtront en mesure de poursuivre l'œuvre gouvernementale, le Credits Guarantee Department disparaîtra.

L'Angleterre semble donc dans cette voie poursuivre une politique libérale dont il convient de la féliciter.

Nous tenterons de démontrer combien il est désirable que le problème de l'assurance-crédit soit abandonné à l'initiative privée, et toute tendance se manifestant en ce sens doit retenir l'attention. La presse anglaise, du reste, a souligné très favorablement les déclarations du Gouvernement à cet égard, en montrant tout l'intérêt qu'il y avait pour la Grande-Bretagne à rester le grand centre de l'assurance en général et de l'assurance-crédit en particulier. Une nation essentiellement exportatrice ne peut rester indifférente à des exportations invisibles d'une telle importance et qui sont de nature à assurer à sa balance des comptes, des éléments des plus intéressants.

Ayant donné l'exemple de l'intervention de l'Etat dans l'assurance-crédit, l'Angleterre se doit de démontrer le caractère nécessairement provisoire et exceptionnel de cette intervention.

CHAPITRE IV

LE DUCROIRE GOUVERNEMENTAL EN BELGIQUE

Pour des raisons nées de similitudes de conditions économiques, la Belgique devait de bonne heure suivre l'exemple de l'Angleterre, et le 7 avril 1921, le gouvernement belge déposait devant le Parlement un projet de loi, qui, malgré une certaine résistance, fut adopté et promulgué le 7 août 1921.

« Dans le but, disait l'article 1^{er} de cette loi, d'at-
« ténuier la crise industrielle et d'assurer la reprise
« des affaires avec les pays étrangers en favorisant
« l'exportation des produits belges, le Gouverne-
« ment est autorisé à garantir, sous les conditions
« énumérées ci-après, jusqu'à concurrence d'une
« somme globale de 250 millions de francs, la bonne
« fin des ventes de marchandises belges à l'étran-
« ger. »

Et le rapporteur à la Chambre, M. Tibbaut, expliquait en ces termes le mécanisme de l'opération du ducroire :

« Un pays consommateur, par exemple la Rouma-
« nie, représentée en l'occurrence par des firmes
« sérieuses s'appuyant sur le concours d'établisse-

« ments de crédit veut acheter des tissus, mais il
« ne peut payer qu'en deux ans.

« Le consortium de producteurs belges, qui sera
« préféré au producteur isolé, demandera à ses ban-
« quiers d'escompter les effets représentant le prix,
« mais comme cette aide financière peut être expo-
« sée à des risques anormaux, le Gouvernement
« peut en prendre une part, par exemple 55 % ; non
« en ordre principal ou concomitant, mais en ordre
« subsidiaire. Si une perte survient inférieure à
« 45 % de la somme engagée, elle sera supportée
« par le vendeur ou ses banquiers ; au-dessus de
« 45 % l'Etat, au contraire, interviendra. Il s'agit
« donc d'une responsabilité en cascade, l'Etat n'en
« ressentant les effets qu'en dernier lieu. Au fur et
« à mesure que se feront les paiements, les respon-
« sabilités se dégageront dans l'ordre suivant :
« d'abord celle de l'Etat, ensuite celle des banquiers,
« et, enfin, celle des bénéficiaires eux-mêmes. »

Ainsi, se trouvent soulignés deux traits caractéristiques de l'institution belge. En premier lieu, la garantie est donnée de préférence à des groupes de producteurs, et exceptionnellement seulement à des entreprises isolées ; elle n'est accordée que pour une affaire déterminée et, en fait, son application se restreint à un petit nombre de gros marchés.

En second lieu, il n'y a pas, comme en Angleterre, partage des risques entre l'Etat et l'exportateur, mais superposition, cascade de risques.

L'Etat n'intervient que si la perte dépasse 45 %,

alors que, dans le système anglais, la perte est toujours partagée entre l'Etat et le vendeur dans la proportion convenue.

Comme autres caractéristiques de l'organisation du ducroire en Belgique, il convient de mentionner qu'elle ne peut profiter qu'à des ventes de marchandises belges. Toutefois, un dixième du crédit peut être affecté à garantir la bonne fin des ventes de marchandises produites dans la colonie.

Dans chaque cas, l'octroi de la garantie est subordonné à des garanties spéciales, notamment à la remise de promesses revêtues de la signature de l'acheteur et de celle d'une banque, ou bien à la garantie d'un Etat étranger sous forme de fonds ou de warrants.

Enfin, et cette clause fut très critiquée, car elle diminue considérablement les facilités données aux industriels, l'exportateur doit apporter l'engagement d'une Banque de prendre éventuellement à sa charge une part des risques que l'opération peut entraîner.

Les demandes sont soumises à la « Commission du ducroire » à la tête de laquelle se trouve un Comité directeur de trois à cinq membres, dont les décisions sont soumises à l'approbation des ministres. Une Commission de contrôle donne son avis sur les règlements à édicter et exerce une surveillance sur les décisions du Comité directeur.

Notamment elle vérifie :

a) Si les opérations commerciales dont il s'agit

sont utiles au pays en assurant la marche ou la remise en état des entreprises favorisées ;

b) Si les conditions de travail existant dans ces entreprises sont conformes aux conditions normales établies par les commissions mixtes ou autres organismes de conciliation.

Ces deux dernières dispositions montrent qu'à l'exemple de l'Angleterre, la Belgique a été dominée par des préoccupations de politique intérieure : assurer la marche des entreprises, assurer du travail aux ouvriers à des conditions normales.

De même, la Commission du ducroire ne devait fonctionner que pendant une durée limitée : cinq ans, d'après la loi de 1921. Mais le Gouvernement fut amené à demander au Parlement de proroger de cinq années la période d'application de la loi, et, dans un exposé des motifs, il en donne les raisons :

« L'organisation du ducroire gouvernemental est
« actuellement dans sa phase de rendement. Il serait
« incompréhensible que l'on interrompit son action
« au moment où elle est réellement efficace. Un des
« éléments primordiaux du rétablissement de notre
« équilibre économique est le développement de
« nos exportations. L'action gouvernementale est
« donc plus justifiée que jamais. »

Certaines modifications furent apportées à la loi, notamment en ce qui concerne la durée des crédits garantis qui, primitivement, n'était que de trois ans. Le Gouvernement souligna que, très souvent,

en raison de la concurrence étrangère qui trouve auprès des banques, des compagnies d'assurance-crédit et des gouvernements tous les concours nécessaires, les crédits devaient être accordés pour des périodes beaucoup plus longues.

Et ici, l'intervention de l'Etat nous apparaît changer complètement de caractère. D'une mesure de politique intérieure, destinée à empêcher ou à remédier au chômage en soutenant l'industrie dans une période difficile résultant de conditions toutes spéciales, elle dérive en une mesure de protectionnisme dont la conséquence est de créer et d'entretenir une rivalité entre les Etats.

Sans doute, la limite est-elle bien délicate à tracer. Nous ne voulons ici que souligner cet aspect du problème que nous nous proposons d'étudier plus complètement dans un des chapitres qui suivront.

Il nous reste ici à indiquer par quelques chiffres les résultats obtenus par la Commission du ducroire. Cette Commission publiait en 1927 un rapport dans lequel figurait un tableau des garanties accordées depuis sa création.

1922	3 transactions.	18.798.487 francs
1923	8 —	40.296.032 —
1924	18 —	74.181.279 —
1925	27 —	39.151.292 —
1926	21 —	26.116.531 —
		198.543.621 —

La régression pendant les années 1925 et 1926 est très marquée. La Commission l'attribue avec raison

à l'instabilité des changes. Depuis la stabilisation, la situation s'est modifiée et le rapport indique que le Comité directeur a pu donner un avis favorable à l'octroi du ducroire pour 13 transactions dont le montant total s'élève à 106.886.958 francs.

Jusqu'au 31 décembre 1926, la Commission du ducroire n'a pas eu à intervenir pour indemniser les exportateurs garantis par elle. Mais certaine difficultés de règlement ont nécessité des prolongations de garantie, notamment en ce qui concerne le paiement de fournitures faites aux chemins de fer de l'Etat Argentin. Depuis la publication du rapport précité, un état de suspension de paiements du débiteur a été signalé, mais pour une affaire peu importante, et il semble que les commissions encaissées pourront suffire à couvrir le risque.

Le taux de la commission a, du reste, été porté de 1/2 à 2 pour mille.

L'examen du tableau qui précède montre que les opérations pour lesquelles le Gouvernement a accordé sa garantie représentent un pourcentage assez faible du commerce extérieur belge et surtout, comme nous l'avons déjà signalé, que cette garantie n'est accordée qu'à un nombre très restreint de grosses affaires.

Néanmoins, l'institution du ducroire semble avoir rendu des services et, notamment, avoir favorisé le développement des exportations de produits métallurgiques.

Avec des buts et des moyens beaucoup plus res

treints, l'organisation du ducroire gouvernemental en Belgique s'apparente assez nettement aux institutions anglaises avec lesquelles, toutefois, elle présente d'assez notables différences. Beaucoup moins libérale dans ses stipulations, beaucoup plus « aristocratique » dans son application, elle a surtout favorisé la grosse industrie, et se trouve ainsi présenter à un degré plus marqué le caractère déjà souligné de mesure de protectionnisme indirect.

CHAPITRE V

L'EXPORTKREDITVERSICHERUNG LE SYSTÈME DE BERLIN ET LE SYSTÈME DE HAMBOURG

L'organisation de l'assurance-crédit à l'exportation en Allemagne remonte à l'époque de la signature du Traité de Commerce avec l'Union des Républiques Soviétiques (12 octobre 1925).

Tout le système qui va être exposé et dont la mise au point définitive eut lieu en avril 1926 avait en effet pour but de développer les échanges avec la Russie.

L'Allemagne tenait essentiellement à reconquérir sur le vaste marché russe, la place prépondérante qu'elle y occupait avant la guerre et qu'elle avait perdue. Les importations en Russie ne figuraient plus en 1925 que pour 15 % de l'ensemble des achats de ce pays, alors qu'avant la guerre, cette proportion atteignait 40 %.

Aussi, dès 1922, diverses tentatives avaient-elles été faites pour développer les échanges entre les deux pays. Un consortium de financiers et d'industriels avait consenti à l'agriculture russe, un crédit de 30 millions de marks, utilisable en achats de

produits allemands. En 1925, le crédit atteignit 100 millions, mais il ne fut utilisé qu'à concurrence de 75 millions.

Ces tentatives étaient dues à l'initiative privée, alors que le système connu sous le nom d'Exportkreditversicherung repose tout entier sur l'intervention de l'Etat.

A la fin de 1925, en effet, l'industrie allemande est encore beaucoup trop affaiblie financièrement par l'effondrement du mark pour pouvoir courir le risque des crédits importants dont la Russie a besoin pour équiper à nouveau ses entreprises essentielles. Il s'agit de 300 millions de R. M. de matériel destiné à reconstituer l'outillage des mines, des puits de pétrole, des usines métallurgiques, des usines de constructions mécaniques et électriques.

Le Gouvernement allemand va donc se préoccuper d'assurer à ses industriels le bénéfice de ces fournitures.

Il y était autorisé depuis longtemps, par un texte dont on a dit, avec raison du reste, qu'il est à dessein d'une obscurité parfaite : le paragraphe 2 de la Haushaltsgesetz :

« Pour faire face à certaines nécessités nées de
« la guerre, le Ministre des Finances est autorisé,
« avec le consentement de la Commission du budget
« du Reichstag à intervenir à titre de caution, dans
« certaines opérations, si, par ce moyen, il évite une
« dépense à laquelle il n'aurait pu se soustraire sans
« elle. »

S'agit-il de l'aide économique que l'Allemagne, par le traité de Rapallo, ainsi du reste que par le Traité de Commerce du 12 octobre 1925, a promis d'apporter à la Russie ? C'est bien vraisemblable. En tous cas, le plan primitif d'aide aux exportateurs par la garantie des crédits ne fut conçu, à l'origine, qu'au bénéfice des affaires à conclure avec l'U.R.S.S. et si, au cours de son élaboration, il fut transformé en un plan général, les crédits affectés à la conquête du marché russe furent de prime abord très élevés (180 millions de R.M.) alors que pour les exportations en général ils ne s'élevaient qu'à 10 millions de R.M.

L'Exportkreditversicherung diffère assez notablement des systèmes anglais ou belge ; il est basé sur toute une série de contrats dans lesquels interviennent :

1° L'exportateur, qui conserve en tous cas, à sa charge un risque égal au tiers du montant de sa facture ;

2° Le banquier, qui peut se substituer par voie de subrogation conventionnelle à l'assuré ;

3° Les compagnies d'assurance ayant passé des conventions avec l'Etat, ce sont :

L'Hermes Kreditversicherungsbank, Berlin ;

L'Allianz Versicherungs A. G., Berlin ;

Frankfurter Allgemeine Versicherungs A. G.,
Frankfort ;

4° Le Reich ou quelquefois un Etat ;

5° Les compagnies de réassurance ;

Münchener Rückversicherungsgesellschaft, Munich ;

Frankona, Rück-und-Mitversicherungsgesellschaft. Berlin.

Les contrats sont passés, d'une part, entre l'exportateur et les compagnies d'assurance à l'occasion des affaires pour lesquelles la garantie est demandée, et d'autre part, entre les compagnies d'assurance, les compagnies de réassurance et le Reich. Ces contrats sont régis par certaines conditions générales imposées qu'il convient d'examiner en détail.

En tout premier lieu, il importe de signaler la distinction essentielle entre le risque normal et le risque catastrophique.

Le risque normal est réalisé dans les cas énumérés ci-après :

Le débiteur est en faillite ;

Le débiteur a demandé à ses créanciers soit une remise de sa dette, soit des délais de paiement ;

Les mesures d'exécution prises à l'encontre du débiteur n'ont pas abouti au désintéressement du créancier, ou celui-ci apporte la preuve de l'inutilité de ces mesures ;

Le débiteur est en fuite et l'assuré établit l'inutilité des mesures d'exécution ou d'une procédure de faillite ;

L'impossibilité du recouvrement est attestée soit par le Consul du domicile de l'exportateur, soit par le chargé d'affaires du Consulat, soit par le Com-

missaire aux avaries, soit par une Banque agréée par la compagnie d'assurance. Cette dernière disposition ne s'applique que lorsque des poursuites judiciaires ne peuvent pas être intentées dans des conditions normales et à condition qu'elle ait été expressément stipulée au contrat.

Le risque normal n'est pas considéré comme réalisé dans le cas où le débiteur refuserait de payer en raison de la qualité de la marchandise reçue, ou par suite d'un retard dans la livraison.

Le risque catastrophique (*Katastrophenrisiko*) est réalisé lorsque le débiteur se trouve dans l'impossibilité de faire face à ses engagements par suite de guerre, révolution, tremblement de terre, ou par suite de mesures édictées par les pouvoirs publics dans le but d'empêcher les paiements à l'extérieur (prohibitions, moratoriums).

Le risque catastrophique ne peut être invoqué dans le cas où le recouvrement de la créance est seulement rendu difficile, par exemple, si l'élévation des droits de douane rend l'opération désavantageuse pour le débiteur.

L'assuré supporte une part du risque qui, en principe, est fixée au tiers, mais qui peut-être réduite, si la solvabilité de l'acheteur ne peut être mise en doute, ou, au contraire, augmentée pour des opérations moins sûres, créances à longs termes, ou exportations vers les pays « suspects ».

La part du risque qui n'incombe pas à l'exportateur est supportée par la compagnie d'assurance et

cette dernière, en vertu des contrats généraux, possède un recours contre le Reich à titre principal et les compagnies de réassurance à titre subsidiaire. Ce recours est exercé, en cas de risque catastrophique, pour la totalité du risque assuré, soit en principe $\frac{2}{3}$ du montant de la facture, et, en cas de risque normal, pour la moitié seulement du risque assuré, soit $\frac{1}{3}$ du montant de la facture.

Le Reich constitue un fonds de 10 millions de R. M. augmenté ultérieurement par les primes versées par les assurés, et, en cas d'insuffisance de ce fonds, le recours s'exercerait contre les deux compagnies de réassurance ci-dessus nommées, chacune devant verser la moitié du supplément.

Telle est l'économie générale du système, assez compliqué du reste, et qui comporte toute une cascade de responsabilités superposées. Ajoutons que, comme dans tous les systèmes analogues, la garantie de l'Etat n'est accordée que pour les exportations de marchandises fabriquées sur le territoire national. Le territoire de la Sarre a été, à cet égard, assimilé à l'Allemagne. A titre exceptionnel, certaines opérations sur marchandises fabriquées à l'extérieur peuvent faire appel à la garantie de l'Etat, à condition de rémunérer du travail allemand. Il est possible qu'il soit fait allusion ici, au transfert en Turquie de certaines usines allemandes.

La prime est normalement, pour un crédit de quatre mois au plus et constaté par traite acceptée, de 2 % du montant assuré. En cas de traite docu-

mentaire, la prime est diminuée d'un tiers. Elle est augmentée, au contraire, pour des risques spéciaux, ou des crédits à plus longue échéance.

La répartition des primes entre les assureurs s'effectue selon les règles suivantes :

Une partie de la prime, le quart si elle n'excède pas 2%, le tiers dans le cas contraire, est affectée à la couverture du risque catastrophique ; le partage entre le Reich et les compagnies de réassurance se fait dans la proportion de 6/10 pour le premier et de 4/10 pour les secondes.

Sur le surplus, il est prélevé 30 % pour couvrir les frais d'organisation de l'Exportkreditversicherung.

Le reste est affecté à la couverture du risque normal et se partage par moitié entre le Reich et le premier assureur.

Des organes d'administration et de contrôle concourent au fonctionnement du système. Ils sont, bien entendu, organisés hiérarchiquement.

En premier lieu, un organisme supérieur, la Kommission, comprenant des délégués du Gouvernement, des Compagnies d'assurance et de réassurance, des industriels et des banquiers, donne les directives générales.

L'Ausschuss est l'organe d'exécution de la Kommission, et ses membres, en nombre beaucoup plus restreint, sont choisis parmi ceux de cette dernière. Il examine les demandes, fixe les primes, accorde ou refuse les prorogations, règle les indemnités.

Enfin, l'Exportkreditversicherungsstelle est un

organe inférieur qui centralise les requêtes, assure leur transmission, se tient en liaison avec les compagnies, et expédie les affaires courantes.

Dans l'examen des demandes, l'Ausschuss s'inspire des principes généraux qui lui sont tracés par la Kommission et qui peuvent être résumés dans les trois règles suivantes :

La garantie ne doit être accordée que lorsqu'elle paraît devoir permettre des exportations qui, sans elle, ne seraient pas effectuées.

Les crédits garantis doivent être proportionnés à l'importance des fonds constitués par le Reich.

Aucun exportateur ne doit être favorisé, pas plus que les exportations vers certains pays, au détriment d'autres.

Il convient enfin de signaler le rôle important que jouent, dans l'Exportkreditversicherung, les banquiers, qui financent les opérations d'exportation, et qui ont été mentionnés plus haut parmi les parties aux contrats.

Tous les droits que l'exportateur tient de son contrat d'assurance peuvent être reportés sur le banquier et sont, dans ce cas, cédés à ce dernier par acte séparé (Deckungsschreiben). Dans cet acte, la compagnie d'assurance s'engage à assumer à l'égard du bailleur de fond les obligations qu'elle a contractées à l'égard de l'exportateur et renonce à se prévaloir des exceptions qu'elle aurait pu opposer à ce dernier au cas où il aurait contrevenu à certaines clauses (par exemple, en s'assurant pour la partie

du risque qui doit rester définitivement à sa charge).

Cette faculté de subrogation, précieuse pour le banquier, ne préjudicie nullement à l'exportateur, qui reste garanti, puisque son prêteur, désintéressé par l'assurance, ne se retournera pas contre lui. Et c'est sur ce point qu'un nouveau système, le système de Hambourg, va venir s'opposer à celui qui vient d'être exposé, ou « système de Berlin ».

Les commissionnaires hambourgeois avaient été, dès le début, grandement préoccupés des facilités données aux producteurs pour exporter sans passer par leur intermédiaire, et ils ne manquèrent pas de critiquer vivement les mesures prises. Ils exposèrent que de graves abus étaient à craindre, car il était donné aux exportateurs la possibilité d'engager à la légère des opérations périlleuses, avec la garantie de l'Etat. La clause mettant un tiers des risques à la charge du vendeur, sans recours possible, leur paraissait insuffisante et ils condamnaient le principe même. L'insolvabilité de l'importateur, disaient-ils, ne lèse, pour ainsi dire, aucun intérêt privé; c'est un état étranger qui en supporte toutes les conséquences et, dans ces conditions, l'importateur ne sera-t-il pas tenté de faire bon marché de ses obligations?

Et les commissionnaires hambourgeois proposèrent un nouveau plan dit « Plan B. » par opposition au premier dit « Plan A. »

Dans le système de Hambourg, ce n'est plus l'insolvabilité de l'acheteur qui est garantie; le béné-

fice de l'assurance est accordé seulement au banquier qui a financé l'opération en cas de défaillance de l'exportateur.

Ce dernier supporte donc tout le risque, sans recours possible, alors que la Banque est garantie, mais seulement à concurrence des $2/3$ du montant de ses avances. La garantie de l'Etat ne peut, du reste, être invoquée que lorsque l'insolvabilité du vendeur est la conséquence de celle de l'acheteur étranger. L'assureur a alors un recours contre le Reich à titre principal et les réassureurs à titre subsidiaire.

Il s'agit donc d'un système analogue à l'une des dispositions de l'Export Credits Scheme et dont le but principal est de permettre à l'exportateur d'obtenir les crédits dont il a besoin.

Le système de Hambourg fut mis en vigueur concurremment avec le système de Berlin. Un fonds de 5 millions de R. M. fut institué pour faire face aux engagements du Reich et les mêmes compagnies de réassurance devaient intervenir au cas où ce fonds serait absorbé.

Les primes, naturellement moins élevées, sont de $2/3$ % pour un crédit de quatre mois.

Les résultats obtenus pendant la première année de fonctionnement des deux systèmes ont été publiés par la Kommission, et il est intéressant de les signaler.

Les crédits garantis se sont élevés à 57 millions de R. M. dont environ moitié pour l'Europe, et l'autre

moitié à peu près entièrement pour l'Amérique, et surtout l'Amérique latine (20 millions contre 2 millions aux Etats-Unis).

L'Asie et l'Afrique n'interviennent que pour 6 millions.

Le système de Hambourg a été fort peu utilisé, alors que le système de Berlin a reçu, ainsi qu'en témoignent les chiffres ci-dessus, un accueil des plus favorables. Aussi, les accords intervenus entre le Reich et les compagnies ont-ils été prorogés jusqu'au 31 décembre 1933, et le fonds de garantie porté à 30 millions de R. M.

Il importe de rappeler que ces dispositions ne s'appliquent pas aux exportations pour la Russie, qui bénéficient, ainsi que nous l'avons signalé, de facilités toutes particulières.

Le risque était considérable, car les Soviets demandaient des fournitures importantes et de longs délais de paiement. Selon qu'il s'agissait de grosses installations ou de marchandises diverses, les crédits sollicités étaient de quatre ans ou de deux ans seulement. Ainsi le risque fut-il réparti entre le Reich, les « Pays » et l'exportateur lui-même.

Le Reich ouvrit à son budget un crédit de 105 millions pour garantir les crédits sur la Russie à concurrence de 35 %. Le « Pays » de l'exportateur donnait sa garantie pour 25 % et l'exportateur lui-même conservait 40 % des risques à sa charge.

Ces mesures étaient extrêmement intéressantes et les demandes affluèrent. Elles atteignaient, en

juillet 1926, 350 millions de R. M. Mais des difficultés s'élevèrent du fait des banques, dont il fallait obtenir des ouvertures de crédit, et qui demandaient un intérêt de 11 % alors que les soviets ne voulaient accorder que 9 %.

Finalement, sur l'intervention du Reich qui promit d'intervenir comme réescompteurs si besoin était, l'accord fut conclu au taux de 9,4 %. Un consortium bancaire fut créé, sous la direction de la Deutsche Bank et prit le nom de « Industrie-Finanzierungs A. G. Ost (Ifago).

Malgré ces concours bancaires, les espoirs conçus par les exportateurs ne devaient être que partiellement réalisés. Le crédit, consenti par les Banques, primitivement fixé à 300 millions de R. M. fut ramené à 150 millions, mais il n'en est pas moins certain que le but essentiel a été atteint et que le programme d'exportation vers la Russie a connu de très intéressantes réalisations.

L'effort du Reich ne s'est du reste pas limité à ce qui vient d'être exposé. Au budget complémentaire pour 1926 était inscrite une somme de 175 millions de R. M. pour le crédit à l'exportation, répartie à raison de 30 millions pour l'assurance-crédit, 25 millions pour des avances directes aux exportateurs, 20 millions pour des avances directes aux exportateurs de produits agricoles et le surplus, soit 100 millions, pour permettre à l'industrie allemande d'obtenir des commandes importantes de l'étranger.

Le Ministre de l'Economie Nationale, dans l'ex-

posé des motifs, de cette loi de finances, s'exprimait en des termes qui méritent d'être reproduits :

« Les mesures prises jusqu'à présent en vue de
« développer le commerce extérieur ont démontré la
« nécessité d'assumer des risques à plus long terme
« que ne l'avaient permis jusqu'à présent les fonds
« disponibles. Si l'on désire donner une efficacité
« plus grande au système d'assurance-crédit à l'ex-
« portation et développer en même temps cette
« institution dans un sens conforme au désir
« exprimé par les exportateurs, il faudra augmenter
« ces fonds, et leur donner une certaine indépen-
« dance, permettant de transformer l'état provisoire
« actuel en une institution plus ferme et moins limi-
« tée, indépendante des limitations imposées au
« système de subvention aux chômeurs...

« L'expérience de ces derniers mois a démontré
« la nécessité d'encourager les exportations par
« d'autres moyens. Il serait notamment opportun
« d'accorder à des maisons d'exportation sérieuses
« dont les moyens ne permettent pas de donner une
« extension plus grande à leurs affaires d'exporta-
« tion, des crédits sur les fonds publics à un taux
« d'intérêt abordable et à long terme. Grâce à cet
« appui, les maisons d'exportation seraient à même
« d'établir à l'étranger, comme avant la guerre, des
« entrepôts et des succursales et d'y envoyer des
« commis-voyageurs, ce qui leur permettrait de
« lutter à armes égales contre la concurrence étran-
« gère et de développer leurs débouchés. Le choix

« des maisons qui pourraient recevoir l'appui du
« Reich devra être fait par une commission compo-
« sée d'un représentant du Gouvernement et de
« représentants du commerce d'exportation et des
« banques sur la base de principes à fixer d'un
« commun accord. Ces maisons seront choisies sur
« une liste présentée par les associations profes-
« sionnelles (Chambres de commerce et d'indus-
« trie).

« L'exportation allemande pourrait enfin être
« encouragée par l'obtention d'importantes adjudi-
« cations des gouvernements étrangers. Les condi-
« tions de ces adjudications étant très strictes et
« nécessitant l'octroi de longs crédits, le finance-
« ment de ces affaires ne peut être risqué, en con-
« sidération de la situation politique et économique
« de certains pays, que si l'Etat assume la garantie
« des risques de la maison d'exportation. Sur ce
« terrain, il est difficile d'évaluer à l'avance le mon-
« tant des garanties que le Reich devra pouvoir
« accorder.

« Le Gouvernement du Reich a donc besoin d'une
« autorisation générale lui permettant d'accorder
« sa garantie jusqu'à concurrence d'une somme
« maxima à fixer. Il est peu probable que le Reich
« ait effectivement à se servir des fonds publics pour
« le financement des maisons d'exportation. Les
« négociations avec les intéressés et les banques
« démontrent que la simple garantie suffit dans la
« plupart des cas. »

Il est impossible de définir avec plus de netteté les caractéristiques de l'intervention de l'Etat en Allemagne. Cette intervention est dominée par des considérations de politique extérieure et tend à reconquérir des marchés perdus ou à en conquérir de nouveaux. Loin de se limiter à la seule garantie des crédits, elle se manifeste volontiers sous la forme plus directe de l'ouverture de crédits. De plus elle se spécialise, le cas échéant, pour faciliter les exportations vers un pays déterminé.

Ainsi, le système allemand s'oppose avec la plus grande netteté au système anglais, qui, nous l'avons vu, est principalement dominé par des considérations de politique intérieure et, notamment, par le désir de remédier au chômage, et qui se préoccupe peu de favoriser les exportations vers des marchés déterminés, mais bien de stimuler le commerce extérieur en général. Bien mieux, l'Export Credits Scheme écartera des pays comme la Russie du cadre de ses opérations, en raison de la trop grande importance des risques, alors que l'Exportkreditversicherung prendra à leur égard des dispositions de faveur toutes particulières, en considération d'un intérêt politique de premier plan.

Enfin, l'Angleterre a toujours insisté sur le caractère provisoire des mesures prises par elle en matière de crédit à l'exportation, alors qu'il est permis de penser qu'il est bien loin d'en être de même en ce qui concerne l'Allemagne. L'étude de ses institutions en cette matière semble bien montrer que

nous assistons au développement d'un plan de longue haleine, soigneusement étudié et dont les étapes successives ne nous sont révélées qu'au fur et à mesure de leur mise en œuvre.

CHAPITRE VI

L'INTERVENTION DE L'ÉTAT EN ITALIE, EN HOLLANDE, EN FINLANDE

Par un décret-loi du 27 juin 1927, l'Italie a autorisé son Institut National des Assurances à garantir certains crédits sujets à des risques spéciaux, et accordés par des entreprises italiennes, à leur clientèle, pour des affaires d'exportation.

Le montant maximum des risques que l'Etat consent à assumer est fixé chaque année par décret. Pour l'exercice financier 1927-1928, ce montant a été fixé à 200 millions de liras. Le même décret doit fixer chaque année les limites maxima de la garantie des crédits à accorder pour des affaires conclues avec les importateurs d'un même pays.

Ces limites, pour le premier exercice, ne pourront dépasser 100 millions de liras.

Pour chaque affaire particulière, la garantie de l'Etat ne peut excéder 65 % du montant total de la fourniture. Nous retrouvons ici la clause commune à toutes les dispositions législatives de ce genre, qui laissent toujours une partie du risque à la charge de l'exportateur. Par contre, il est intéressant de signaler que ce dernier possède ici la faculté

de s'assurer auprès de tiers, pour la portion de risque qui n'est pas garantie par l'Etat.

Le risque est considéré comme réalisé lorsqu'il y a perte totale ou partielle de la créance en raison de l'insolvabilité, de la faillite du débiteur, ou lorsque ce dernier bénéficie d'un concordat ou d'un moratorium ou se trouve en situation équivalente.

Les retards dans les recouvrements résultant soit d'insolvabilité du débiteur, soit de procédure de faillite engagée contre lui soit d'un motif quelconque, sont assimilés à un sinistre, mais seulement au bout de certains délais. Après six mois, la perte est considérée comme définitive à concurrence de 25 % du montant garanti, après neuf mois ce pourcentage est porté à 50 %, et au bout d'un an, le risque est considéré comme entièrement réalisé.

Lorsque la perte n'est que partielle, les sommes encaissées servent tout d'abord à désintéresser l'Etat jusqu'à concurrence de la part de 65 % qu'il a prise dans le risque, au cas où cette garantie limite a été consentie.

Si la garantie n'a été donnée que pour un pourcentage moindre et si des tiers ont consenti à assurer le surplus, il y a partage proportionnel entre ces tiers et l'Etat, mais seulement dans les limites de la garantie maxima que peut accorder ce dernier.

Ainsi, si le risque a été couvert à raison de 50 % par l'Etat et de 50 % par une compagnie d'assurance, les recouvrements éventuels, jusqu'à concurrence de 65 % de la créance, seront partagés à rai-

son de 50 % pour l'Etat et de 15 % pour la compagnie.

L'Institut National des Assurances a le droit, en cas de créance litigieuse, de prendre la direction de la procédure à employer en vue du recouvrement et même de se substituer entièrement au créancier.

Les primes varient de 1 à 4 %, et, après déduction des frais de gestion, leur montant est porté au crédit d'un compte spécial, par l'Institut National des Assurances.

Tant que les fonds ainsi constitués n'auront pas atteint une importance suffisante pour le fonctionnement autonome de la gestion, celle-ci sera assurée par l'Institut national pour le compte de l'Etat, et le Ministre des Finances est autorisé à inscrire annuellement une somme pour l'augmentation de ce fonds et à déterminer d'autres sources de revenu pour son accroissement.

La gestion, ainsi que nous l'avons vu, est assurée par l'Institut National des Assurances, et un Comité est constitué auprès de lui pour surveiller l'acceptation et la définition des risques ainsi que la liquidation des sinistres. Ce Comité comprend des représentants des Ministères intéressés, de l'Institut National des Assurances et, de plus, un représentant de la Confédération Générale Fasciste de l'Industrie italienne et un représentant de la Confédération Nationale bancaire fasciste.

Le décret du 27 février 1927 que nous venons d'analyser brièvement ne présente aucun caractère

bien original. Sa mise en application étant relativement récente, nous ne possédons sur son fonctionnement et les résultats qu'il a permis d'obtenir aucune indication. Nous nous bornerons à signaler qu'il résulte nettement des termes de l'article V du décret-loi que l'intervention de l'Etat prendra fin le jour où un fonds suffisant sera constitué à l'Institut National des Assurances pour permettre à ce dernier d'assumer, par ses propres moyens, les risques des crédits à l'exportation.

En Hollande, l'intervention de l'Etat s'est surtout réalisée sous la forme d'ouverture de crédits aux exportateurs. Parallèlement à ces facilités de trésorerie, l'Etat peut accorder sa garantie de la bonne fin des opérations d'exportation, mais seulement à concurrence de 40 % du montant du risque.

Ces dispositions remontent à l'année 1922 et, depuis cette date, l'initiative gouvernementale a eu pour résultat d'amener des entreprises privées à la pratique de l'assurance-crédit alors qu'auparavant aucune compagnie ne consentait à assurer ce risque.

En Finlande, des mesures de même ordre ont été prises. Nous ne nous arrêterons pas davantage à leur étude qui ne présente, à notre point de vue, que peu d'intérêt.

CHAPITRE VII

LES PROJETS FRANÇAIS DE GARANTIE GOUVERNEMENTALE DES CRÉDITS. LES CONGRÈS DE LYON, DE BORDEAUX

En 1921, la Banque Nationale Française du Commerce extérieur soumit au Ministère du Commerce un projet de loi aux termes duquel l'Etat pouvait accorder aux exportateurs français sa garantie contre l'insolvabilité de leurs débiteurs étrangers, à concurrence de 80 % du montant de leurs créances.

Les demandes devaient être instruites par la Banque Nationale Française du Commerce Extérieur et la limite des engagements éventuels de l'Etat avait été fixée à un milliard.

Malgré l'appui du Ministre du Commerce, le projet fut écarté, le ministre des Finances ayant estimé que la situation financière de la France ne lui permettait pas d'assurer une charge aussi considérable.

Depuis ce moment, la question de l'assurance-crédit à l'exportation et de l'intervention de l'Etat en cette matière, a fait l'objet de nombreuses études et de discussions très intéressantes qui se sont poursuivies notamment aux Congrès des Conseillers du Commerce Extérieur en 1922, en 1924 et en 1926.

Dans son rapport au Congrès de 1922, M. Henry Brun, que nous avons déjà eu l'occasion de citer, après avoir établi une distinction précise entre le risque commercial et le risque politique demandait, pour garantir ce dernier, l'intervention de l'Etat :

« S'agit-il de crédits politiques, c'est-à-dire de
« crédits qui sont plus profitables à l'Etat qu'aux
« commerçants et exportateurs, et dont le risque a
« son origine dans la situation politique et écono-
« mique générale du pays d'exportation, il apparaît
« alors non moins clairement que l'Etat intéressé
« doit intervenir et faire sa part de l'effort commun.
« J'ose ajouter « sa très large part » puisque le bé-
« néfice doit être surtout pour lui ».

Et M. Henri Brun note immédiatement que l'intervention de l'Etat doit être de durée limitée, et qu'il faut la considérer comme une mesure exceptionnelle résultant de circonstances tout à fait particulières. Lorsque l'équilibre économique, que la guerre a détruit, aura été retrouvé, il n'y aura plus de problème politique du crédit, et l'organisation de l'assurance-crédit devra être abandonnée à l'initiative privée.

Au Congrès de Lyon en 1924, une discussion des plus intéressantes eut lieu à la suite de la lecture du rapport présenté par M. César Ancey et James Baignères sur la question des risques politiques et de l'intervention de l'Etat.

Ce rapport, très étudié et très documenté, se li-

vrait à une critique de l'intervention de l'Etat, en soulignant le manque de souplesse des organismes gouvernementaux et les médiocres résultats obtenus à l'étranger par les organisations telles que l'Export Credits Department ou l'Office de Ducroire belge.

Les auteurs préconisaient la création d'une Compagnie Nationale d'assurance et de réassurance des crédits à l'exportation, institution privée qui aurait bénéficié du concours des Pouvoirs Publics.

Cette compagnie aurait constitué à l'étranger de nombreuses agences chargées de la renseigner sur la solvabilité des clients importateurs et de défendre les intérêts des exportateurs français. Elle aurait travaillé en liaison étroite avec la Banque Nationale Française du Commerce Extérieur, escompteur éventuel des traites à assurer et dont les intérêts auraient été évidemment les mêmes.

Et les auteurs insistaient sur les avantages pouvant résulter, pour le commerce d'exportation, d'une semblable institution. Ils allaient jusqu'à prévoir que les principaux pays exportateurs seraient amenés à organiser l'assurance des crédits sur des bases analogues et que pourraient s'établir entre les différents Etats intéressés un vaste système de contrôle, d'unification même des cotes de la solvabilité et aussi de réassurances réciproques de nature à stabiliser les risques dans une large mesure (1).

Il nous est impossible d'entrer dans le détail de

1. Rapport de MM. César Ancy et Baignères au Congrès des Conseillers du Commerce Extérieur (Lyon, 1924).

la discussion très animée et intéressante qui suivit la lecture de ce rapport et au cours de laquelle des opinions différentes furent exprimées sur le principe même de l'intervention de l'Etat, et la portée de cette intervention.

Notons, toutefois, que dans un exposé des plus clairs et des plus documentés, M. Pommery, alors Directeur des Etudes Economiques à la Banque Nationale Française du Commerce Extérieur, montra tout l'intérêt que présentait une politique favorable à notre commerce d'exportation.

M. Pommery souligna que notre Commerce Extérieur se concentrait vers les pays limitrophes de la France, les Etats-Unis et les Colonies Françaises, alors que le reste de l'univers ne recevait qu'une faible part, 17 % de nos exportations. Il établit, par des documents irréfutables, tirés de statistiques douanières, qu'une grande partie des marchandises expédiées par nous en Belgique et en Angleterre notamment ne faisaient qu'y transiter et étaient revendues en Amérique du Sud ou en Extrême Orient.

« Vous ne méconnaissez pas, ajoutait-il, qu'il y a là
« un danger, car si cet intermédiaire étranger cesse
« de s'adresser à notre pays, il peut en résulter pour
« notre industrie une diminution très considérable
« de ses exportations ».

Et, après avoir appuyé son argumentation de nombreux exemples, M. Pommery concluait ainsi :

« Je voulais attirer votre attention sur le fait que

« nous pouvons obtenir sur ces marchés certaine-
« ment une place beaucoup plus considérable que
« celle que nous occupons actuellement.

« Voilà ce que je voulais mettre en lumière.

« Comment pouvons-nous prendre sur ces mar-
« chés une place plus importante ? Surtout en pou-
« vant apprécier de mieux en mieux le risque que
« les affaires sur ces marchés entraînent pour les
« exportateurs, risques souvent moins importants
« qu'on ne se le figure lorsqu'on est mal renseigné,
« qui, en tout cas, peuvent devenir moins impor-
« tants grâce à ces renseignements ».

Comme conclusion de la discussion, le Congrès de 1924 a adopté à l'unanimité le vœu suivant :

« Le Congrès,

« Considérant qu'en présence de l'activité déployée
« par nos concurrents étrangers sur tous les mar-
« chés, une organisation nationale tendant à donner
« plus de sécurité à nos crédits à l'extérieur est
« nécessaire au développement de nos exportations :

« Considérant, d'autre part, qu'il est de l'intérêt
« général que se manifestent librement toutes les
« initiatives tendant à l'assurance des crédits à l'ex-
« portation, tant sous forme mutuelle que sous la
« forme anonyme, et que ces initiatives trouvent le
« concours le plus large auprès d'un organisme
« national de réassurance,

Emet le vœu :

« Que soient constitués avec le concours de

« l'Etat et de toutes les initiatives professionnelles
« et privées, et auprès de la Banque du Commerce
« extérieur :

« 1° Une Société spéciale dont l'objet exclusif
« serait la réassurance des Sociétés Mutuelles et des
« Sociétés anonymes pratiquant l'assurance des cré-
« dits à l'exportation ;

« 2° Auprès de cet organisme un office central de
« documentation pratique et de renseignements
« commerciaux. »

Ce vœu devait retenir l'attention de M. Clémentel, alors Ministre des Finances, qui, d'accord avec le Ministre du Commerce, introduisit dans le projet de budget pour 1925 une disposition qui prévoyait la création d'une Société d'assurance et de réassurance des crédits au commerce extérieur. L'article 252 de ce projet portait que le produit de deux décimes de la taxe sur le chiffre d'affaires à l'exportation, taxe instituée par l'article 118 du même projet, serait employé à faciliter le fonctionnement auprès de la Banque Nationale Française du Commerce Extérieur de cette Société.

Les sommes dont elle aurait eu ainsi la disposition devaient être portées par elle à un compte de réserve spécial destiné à assurer la garantie des risques, un dixième pouvant, toutefois, être employé pour couvrir les frais engagés à l'étranger.

Mais le Parlement ayant rejeté l'application de la taxe sur le chiffre d'affaires à l'exportation, le projet n'eut aucune suite.

A Bordeaux, en 1926, le Congrès National des Conseillers du Commerce Extérieur de la France aborda de nouveau le problème, qui fit l'objet d'un magistral rapport de M. Albert Buisson, Président du Conseil d'Administration de la Banque Nationale Française du Commerce Extérieur.

Ce rapport examine le problème général du crédit à l'exportation sous ses deux aspects essentiels, celui de la mobilisation du crédit et celui de la garantie du crédit. La première question apparaissant comme résolue grâce à la Banque Nationale Française du Commerce Extérieur, le rapporteur se préoccupe principalement de la seconde.

Trois raisons lui apparaissent motiver l'intervention de l'Etat en matière d'assurance-crédit :

1^o L'Etat a un intérêt capital à voir se maintenir l'activité de l'exportation française ;

2^o Le problème posé comporte un certain nombre de difficultés, dont l'initiative privée ne peut triompher que d'une manière progressive, alors qu'il est nécessaire de bâtir rapidement ;

3^o Enfin, les Etats étrangers n'ont pas hésité à intervenir en cette matière et il n'est pas possible de négliger cette donnée du problème.

En premier lieu, l'intérêt de l'Etat au maintien de l'activité de l'exportation ne saurait être mis en doute. La France doit y trouver le moyen de faire face aux lourds engagements qu'elle a dû contracter du fait de la guerre et y puiser un élément prédominant d'une balance des comptes largement active.

Sans doute, le Commerce extérieur a-t-il été très actif au cours des années qui ont précédé, mais il ne faut pas oublier que la dépréciation de la monnaie a constitué un stimulant puissant pour nos industries, et la stabilisation doit rendre leur situation moins bonne. Elles auront alors besoin de tous les concours qu'elles pourront trouver.

M. Albert Buisson estime (nous sommes en juin 1926) que l'heure est venue de demander à l'Etat son concours :

« L'Etat est le premier intéressé au maintien de
« l'équilibre de la balance des comptes, condition
« fondamentale d'une politique de stabilisation
« monétaire, comme au maintien de la prospérité
« nationale, gage de paix et de tranquillité sociale.
« Et si, pour l'obtention de ce double but, un effort
« pécuniaire est nécessaire, il ne saurait y avoir
« d'argent mieux placé.

Sans doute est-il désirable de voir dans tous les domaines l'intervention de l'Etat se réduire au minimum. Mais, lorsque l'initiative privée se révèle impuissante à atteindre le but, l'Etat doit intervenir pour lui donner les moyens nécessaires. Et l'auteur montre que c'est précisément le cas en ce qui concerne l'assurance-crédit à l'exportation, donnant ainsi la démonstration de la seconde des raisons d'intervention que nous avons énumérées plus haut.

Rappelant une expression très imaginée de M. César Ancey, il montre l'assurance des Crédits « un

peu comme ces taches blanches qui marquaient sur les anciens atlas les régions inexplorées ; peu à peu ces taches se sont réduites, elles ont même disparu ».

Mais, en matière de crédit à l'exportation la tache blanche vient à peine de disparaître. Les Compagnies ne se hasardent qu'avec beaucoup de prudence sur ce terrain et les raisons de cette réserve sont bien aisées à comprendre. Les risques sont beaucoup plus considérables qu'en matière de commerce intérieur, les renseignements sur la solvabilité des acheteurs sont difficiles à obtenir et incertains et, d'autre part, le risque politique vient se superposer au risque commercial. Enfin, l'assureur doit doubler son service de renseignements d'un service de récupérations, et toutes ces organisations sont assez complexes et coûteuses pour que l'on puisse se demander si l'initiative privée, laissée à elle-même, est susceptible de les entreprendre et de les réaliser avec la rapidité désirable.

D'autre part, M. Albert Buisson signale une autre raison pour laquelle l'assurance crédit à l'exportation ne peut être abandonnée à l'initiative privée, et nous allons y trouver résumée toute l'idée directrice de notre législation actuelle en cette matière :

« L'exportation offre souvent des affaires fort
« intéressantes pour notre industrie, mais qui, par
« leur masse, se prêtent difficilement à des contrats
« normaux d'assurance. En voici un exemple : Il y a
« quelque temps, une entreprise française obtenait

« d'un gouvernement étranger une commande de
« navires dont la valeur était de quelques 30 mil-
« lions de francs, le paiement devant être échelonné
« sur une période de cinq ans. Voilà un type d'af-
« faire pour lequel la garantie de bonne fin est tout
« particulièrement désirable. La mobilisation du
« crédit peut dépendre de cette garantie. Normale-
« ment, en pareille matière, la question du crédit
« devrait être résolue par une émission publique sur
« le marché français, avec les garanties que l'on
« obtient généralement pour une telle opération.
« Mais notre marché ne pourra sans doute pas avant
« longtemps offrir des conditions aussi favorables
« que les marchés anglais ou américains. Privée du
« point d'appui financier que constitue un grand
« réservoir de capitaux auquel l'étranger puisse
« faire appel, notre industrie se trouve placée dans
« un état d'infériorité grave pour l'obtention de ces
« grandes commandes d'Etats ou d'Administrations
« qui offrent cependant un élément d'activité parti-
« culièrement intéressant. Il faut donc que nous
« nous appliquions à réagir contre cette cause de
« faiblesse, en renforçant notre organisation de
« crédit. L'assurance-crédit peut et doit être un
« élément essentiel. Mais de grosses affaires comme
« celle que nous avons citée ne dépassent-elles pas
« en France les moyens d'action des compagnies
« privées, au moins dans la plupart des cas? L'in-
« tervention de l'Etat semble ici nécessaire.

Enfin, et ce sera le dernier point de sa démonstra-

tion, M. Albert Buisson montre qu'à l'étranger les gouvernements n'ont pas hésité à intervenir en faveur de leurs exportateurs et il cite les exemples que nous connaissons bien de l'Angleterre et de l'Allemagne.

Ayant ainsi montré la nécessité de l'intervention de l'Etat, le rapporteur se demande sous quelle forme cette intervention doit se manifester et comment peut se concevoir, dans ces conditions, l'organisation de l'assurance-crédit.

Il écarte immédiatement l'idée de créer une organisation d'Etat, en raison du manque de souplesse maintes fois signalée de ces organismes et il expose que l'Etat doit se borner à donner sa garantie à une institution spécialisée fonctionnant sous son contrôle. Là encore nous croyons devoir reproduire un passage particulièrement intéressant du rapport qui, sur bien des points, a certainement inspiré la loi que nous analyserons dans notre prochain chapitre :

« Vous avez vu qu'à l'étranger des dotations par-
« fois très importantes avaient été consacrées à l'as-
« surance-crédit. On peut se demander, toutefois, si
« c'est sous cette forme que l'Etat doit intervenir.
« Pour ma part, je crois qu'il serait préférable que
« l'Etat se bornât à fournir une garantie, de sorte
« que l'organisme d'assurance puisse être certain de
« survivre, dans le cas où ses prévisions seraient
« déjouées. Pareil cas peut, certes, se produire,
« malgré toutes les précautions, car nous sommes

« dans un domaine où la statistique, base essentielle
« de l'assurance, est encore très insuffisante, très
« imparfaite. A défaut de cette sécurité, tout orga-
« nisme d'assurance se tiendra à l'écart des affaires
« d'exportation ou ne les abordera qu'avec une pru-
« dence extrême, équivalant pratiquement à une
« quasi-abstention.

« Or, nous l'avons vu, l'intervention de l'assurance
« peut jouer un grand rôle dans le développement de
« notre exportation. Mais les affaires importantes à
« l'étranger (adjudications, fournitures à de grandes
« administrations, etc...) ne peuvent être assurées
« que moyennant la garantie de l'Etat. Si l'on consi-
« dère que le développement de notre industrie
« lourde confère à ces affaires un intérêt tout par-
« ticulier pour le pays, et si l'on tient compte de
« l'importance que, de plus en plus, l'exportation
« est appelée à prendre dans notre vie normale, on
« n'hésiterait pas sur la nécessité d'obtenir ici la
« garantie de l'Etat.

« C'est la solution que, dès 1921, prématurément
« peut-être, la banque avait été déjà préconisée quand
« elle avait saisi le Gouvernement du projet de créa-
« tion d'un Office de ducroire. Et, en faveur de cette
« solution, nous pouvons déjà faire état de l'accueil
« très favorable et des encouragements que cette
« initiative avait trouvés au Ministère du Commerce.

« Mais, à qui l'Etat doit-il donner sa garantie ?
« Est-ce aux diverses Compagnies d'assurance exis-
« tantes, à celles qui pourraient se créer ? Cette

« combinaison n'irait pas sans de sérieux inconvé-
« nients. En pareille matière, il est indispensable de
« concentrer les efforts, sinon on s'expose à une dé-
« perdition de forces qu'il importe d'éviter. Seule,
« une institution spécialisée peut jouer le rôle que
« notre exportation attend de l'assurance-crédit.
« Bien entendu, cette institution doit avoir avec les
« sociétés d'assurance-crédit les liens et les rapports
« les plus étroits ; mais ces liens ne suffiraient pas
« à mon sens s'ils ne se complétaient par une
« connexion intime avec la Banque Nationale Fran-
« çaise du Commerce Extérieur. C'est, en effet,
« celle-ci qui me paraît devoir être le pivot de l'or-
« ganisation française d'assurance-crédit à l'expor-
« tation. »

« Le vœu formulé par le Congrès de 1926 en s'ins-
pirant des conclusions de son rapporteur, n'allait
pas, cette fois, rester lettre morte. Le 10 mars 1928,
le Gouvernement déposait devant la Chambre un
projet de loi « autorisant le Gouvernement à garan-
tir le règlement des exportations effectuées au
profit des administrations ou services publics étran-
gers. »

Ce projet fut adopté sans grandes modifications
par la Chambre des députés et le Sénat et devint
ainsi la loi du 10 juillet 1928, que nous allons étu-
dier dans les chapitres qui vont suivre.

CHAPITRE VIII

LA LOI DU 10 JUILLET 1928 ET LE DÉCRET DU 2 NOVEMBRE 1928.

Dans l'exposé des motifs du projet de loi autorisant le Gouvernement à garantir le règlement des exportations effectuées au profit des Administrations ou Services publics étrangers, la nécessité d'apporter à notre industrie, pour lui permettre de soutenir la concurrence étrangère, un appui financier, comparable à celui dont bénéficient ses rivales, se trouve tout d'abord affirmée. Cet appui financier doit être envisagé sous le double aspect de la mobilisation des crédits et de la garantie des crédits.

Le premier problème ayant été résolu par la création de la Banque Nationale Française du Commerce Extérieur, l'exposé montre qu'il reste à donner à nos industries nationales des facilités équivalentes à celles de leurs concurrentes étrangères au point de vue des risques de non paiement.

Le rédacteur analyse alors brièvement les diverses institutions étrangères que nous connaissons bien. Puis il constate que la France en est restée aux études et aux projets, mais que ce mouvement

d'idées a éveillé l'initiative privée, qui a précédé l'initiative gouvernementale.

En 1927, en effet, s'est créée la Société Française d'Assurances pour favoriser le Crédit, qui représente un groupement de onze compagnies et qui pratique l'assurance des crédits à l'exportation. Pour favoriser cette initiative, le Parlement, sur la proposition du Gouvernement, a réglé par des dispositions libérales le régime fiscal applicable aux contrats d'assurances portant sur les risques commerciaux.

Le problème semble donc résolu, en ce qui concerne toutefois les crédits consentis à la clientèle commerciale. Mais il existe une catégorie de risques complètement différente, et nous retrouvons sous la plume du rédacteur la classique distinction du risque commercial et du risque politique.

Il est intéressant, toutefois, de signaler que la définition de ce dernier diffère assez sensiblement de celle que nous avons précédemment donnée. Elle se trouve indiquée dans un passage de l'exposé des motifs qu'il est intéressant de citer :

« Une autre question, ou pour mieux dire une
« autre partie du même problème, celle qui con-
« cerne l'assurance des crédits accordés aux États et
« aux administrations publiques étrangères, s'im-
« pose à votre attention ; elle présente un intérêt
« de premier ordre pour l'accroissement de la pro-
« duction nationale et de l'exportation. Certaines
« industries, parmi les plus importantes, parmi
« celles qui sont susceptibles d'employer le plus

« grand nombre d'ouvriers et qui ont le plus grand
« besoin d'écouler leur production à l'extérieur,
« sont appelées à vendre, soit par soumissions à des
« adjudications, soit par fourniture à l'amiable, à
« des Etats, à des provinces, à des municipalités, à
« des compagnies chargées d'un service public ou
« contrôlées par l'administration, et les exportations
« de cette espèce peuvent être pour elles un pré-
« cieux élément, sinon même l'élément principal de
« leur activité. Il en est ainsi, en particulier, pour les
« industries lourdes.

« Ces industries ont tout particulièrement besoin
« de l'assurance-crédit et elles ne peuvent la trou-
« ver, pour des fournitures de ce genre, auprès des
« compagnies privées. L'importance des commandes
« atteint généralement des dizaines et des centaines
« de millions. Les délais de paiement excèdent la
« durée normale des crédits commerciaux, ils attei-
« gnent souvent trois, quatre, cinq années ou davan-
« tage. Enfin, les risques encourus ne sont pas seu-
« lement trop lourds pour l'industrie exportatrice,
« ils présentent en outre un caractère absolument
« spécial du fait que la bonne fin de l'opération
« dépend d'un ensemble de conditions politiques,
« économiques et financières sur lesquelles les com-
« pagnies privées d'assurance ou de réassurance
« n'ont aucune prise, et du fait que l'acheteur échappe
« à toute voie de droit et à toute mesure de con-
« trainte. Ces sont, non pas des risques commerciaux,
« soumis à la loi des grands nombres, mais des

« risques politiques » qui, à la différence des précédents, ne sont pas mesurables. »

Ainsi, pour la nouvelle loi, il y a risque politique dans des cas strictement déterminés : fournitures faites aux Administrations Publiques ou aux Sociétés chargées d'un service public, pour cette double raison que les crédits consentis sont de très longue durée et que le débiteur échappe à toute contrainte.

Sans aucun doute, il y a là risque politique, mais la définition est singulièrement plus étroite que celle que donnait, en 1922, M. Henri Brun et que nous avons rapportée plus haut (1).

Nous touchons ici à une différence essentielle entre la loi française du 10 juillet 1928 et les lois étrangères ayant le même objet, mais dont le champ d'application est beaucoup plus vaste. Nous tenterons, en analysant la loi, d'expliquer et de justifier cette dissemblance.

L'exposé des motifs, après avoir donné la définition du « risque politique », établit sans peine que l'intérêt national est en jeu. Puis il analyse en détail les articles du projet et il termine en examinant les charges qui pourraient résulter pour l'Etat de l'application de la loi. Il montre qu'aucun appel de fonds n'est possible avant un délai d'un an et déclare qu'il n'est pas téméraire de penser que le fonds constitué par les primes et leurs intérêts pourrait permettre de faire face aux sinistres sans qu'il

1. Voir p. 21.

soit besoin de faire appel effectivement à la garantie de l'Etat. Cependant, au cas où cette prévision ne se trouverait pas réalisée, le risque maximum assuré par ce dernier serait fixé chaque année par la loi de finances et pour la première année pourrait être limité à 300 millions.

Le projet de loi dont nous venons d'analyser l'exposé des motifs fut renvoyé devant la commission des finances et le rapporteur, M. Léon Barety, proposa à la Chambre de l'adopter sans changement. Le rapport de M. Barety est un document des plus intéressants, qui reprend, en les développant, tous les arguments que nous avons trouvés dans l'exposé des motifs et qui, notamment, donne un exposé très clair des différentes institutions étrangères. Nous ne nous arrêterons pas davantage aux travaux préparatoires de la loi du 10 juillet 1928, dont le texte fut publié au *Journal Officiel* du 12 juillet 1928.

L'article 1^{er} de la loi commence par fixer à 60 % la part du risque que l'Etat peut prendre à sa charge. Comme, plus loin, l'article 3 précisera qu'en tout état de cause l'exportateur doit rester son propre assureur pour 20 % du risque total, il reste une marge de 20 % dont garantie peut être demandée à une compagnie privée.

Cette proportion de 60 % apparaît comme une moyenne, d'une part entre celles plus élevées admises en Angleterre (75 %), en Allemagne (66 %) et en Italie (65 %) et, d'autre part, entre celles moindres

fixées par la loi belge (55 %) ou la loi hollandaise (40 %).

Puis, l'article 1^{er} précise les opérations auxquelles la loi est applicable et les conditions qu'elles doivent remplir,

En premier lieu, il doit s'agir « d'opérations d'exportation de produits français traitées par des maisons françaises », la loi apparaissant ainsi ne devoir profiter qu'aux Français pour des produits fabriqués en France, et c'est là clause bien légitime.

En second lieu, les opérations doivent être « traitées avec des administrations publiques ou des sociétés étrangères chargées d'un service public ».

Deux remarques s'imposent ici :

Tout d'abord, l'expression « Sociétés étrangères chargées d'un service public » peut-elle s'appliquer à des sociétés françaises chargées, à l'étranger, d'un service public, cas heureusement assez fréquent ?

La question fut posée à une réunion qui eut lieu le 16 novembre 1928 à la Banque Nationale française du Commerce extérieur, et où furent examinés et commentés la loi et le décret qui nous occupent. Nous ferons de fréquentes allusions à cette réunion, au cours de laquelle furent développées des considérations très intéressantes.

Il semble résulter de la discussion qui eut lieu au sujet des Sociétés françaises chargées à l'étranger d'un service public que la garantie de l'Etat pouvait fort bien s'appliquer à ces Sociétés qui, du reste, auront le plus grand intérêt à voir l'Etat intervenir

en cas de difficultés avec un Gouvernement étranger et susceptibles de compromettre leur propre crédit.

La seconde remarque vise la définition restrictive du « risque politique » qui est donnée par le passage de la loi qui nous intéresse actuellement, et qui constitue une des caractéristiques les plus importantes de cette loi.

Alors que, dans les exemples que nous avons étudiés, les Etats étrangers envisagent le « risque politique » comme caractérisé par la situation financière même du pays du débiteur, par des conditions économiques générales, la France considère qu'il n'y a risque politique qu'au cas où le débiteur se trouve être, non un simple commerçant, mais une Administration publique ou une Société chargée d'un service public qui échappent, de par leur nature, aux moyens habituels de contrainte et auxquelles il faut consentir des crédits de très longue durée ;

A l'examen, toutefois, la différence apparaît beaucoup moins grande qu'il ne peut sembler au premier abord. Sans doute, le commerçant anglais peut-il demander la garantie d'une opération commerciale ne présentant absolument aucune autre particularité que d'être une exportation de produits anglais vers les pays auxquels l'Export Credits Scheme est applicable ; mais, il convient de ne pas oublier que les demandes sont soumises à l'examen d'un Comité qui peut les rejeter et dont le rôle consiste précisément à déterminer quelles sont les affaires qui présentent réellement pour le pays un

caractère d'intérêt général. Cependant, il convient de reconnaître que le système anglais est le plus large et le plus libéral de tous ceux actuellement en vigueur.

Nous avons souligné le caractère « aristocratique » du système belge, qui accorde la protection du Gouvernement à un nombre restreint de grosses affaires et, notamment, à des affaires intéressant l'industrie lourde. Or, qui peut acheter du matériel de chemins de fer ou des bateaux, sinon une Administration ou une Société chargée d'un service public ? Les systèmes belges et français sont ici aussi rapprochés que les pays eux-mêmes.

En Allemagne, l'Etat a principalement cherché à reprendre les relations commerciales avec la Russie et les exportateurs traitent directement avec un organisme délégué à cet effet par les Soviets.

Enfin, en Italie, l'Institut National accorde la garantie aux affaires soumises à des « risques spéciaux » et un Comité examine les demandes. Il est bien permis de penser que ces « risques spéciaux », visés par le décret loi, s'apparentent d'assez près à ceux que la loi française a définis explicitement.

Donc, en définitive, et le système anglais mis à part, les différences qui existent entre la loi française du 10 juillet 1928 et les lois analogues à l'étranger sont moins profondes qu'on ne pourrait penser, en ce qui concerne la nature des affaires auxquelles les Etats accordent leur garantie. Il faut bien reconnaître, du reste, que la notion du « risque politique »

elle-même a évolué depuis la guerre. Alors qu'en 1920 et 1921, le risque apparaissait principalement comme une résultante du bouleversement économique profond qui a suivi le conflit, comme présentant un caractère de très grande étendue et comme dominant de très haut le risque commercial, il n'est pas douteux qu'aujourd'hui, dans la majeure partie du monde, une amélioration progressive des conditions économiques s'est produite, qui a diminué de façon importante les risques des transactions entre pays. En d'autres termes le « risque politique » cède progressivement la place au « risque commercial » et devient un risque assez exceptionnel, ne se produisant que dans des circonstances particulières et notamment dans les cas prévus par l'article 1^{er} de la loi du 18 juillet 1928.

Cette évolution incontestable nous paraît justifier parfaitement l'esprit dans lequel a été conçu cette loi.

Les deux derniers caractères que doivent présenter les opérations visées à l'article 1^{er} sont d'être effectuées avec des pays ayant conclu avec la France des traités, conventions ou accords économiques et, enfin, de présenter un intérêt national.

Le premier s'explique aisément. Il faut que le Gouvernement possède sur l'Etat avec lequel traite l'exportateur un moyen d'action, les moyens ordinaires de droit faisant défaut. Ce moyen ne pourra résider que dans la possibilité de négociations de gouvernement à gouvernement, négociations qui ne

peuvent guère exister que si des traités, conventions ou accords ont déjà été conclus.

Enfin, les affaires doivent présenter un intérêt national, et bien que ce dernier caractère soit empreint, pratiquement, d'une assez grande imprécision, il est parfaitement conforme à l'esprit de la loi.

Il convient d'y voir surtout une idée directrice pour la commission dont il est question au second paragraphe de l'article 1^{er} et qui va être appelée à donner son avis sur les demandes présentées.

La composition de cette commission a été fixée comme suit dans la loi :

3 représentants du Ministre du Commerce,

3 représentants du Ministre des Finances, dont le Directeur du mouvement des Fonds, le Directeur du Budget ou leurs représentants ;

1 représentant du Ministre des Travaux Publics,

1 représentant du Ministre des Affaires Etrangères,

1 représentant de la Banque de France,

Le Directeur de l'Office National du Commerce Extérieur,

Le Président du Conseil d'Administration de la Banque Nationale Française du Commerce Extérieur.

Le projet du Gouvernement portait seulement que la composition de la commission serait fixée par le décret prévu *in fine*. Le Parlement, sur ce point, a modifié le projet qui lui était soumis et précisé

la composition de la commission qui n'appelle aucune remarque particulière, si ce n'est que l'élément purement administratif y prédomine et qu'on peut y regretter l'absence de représentants de l'industrie, du commerce et des compagnies d'assurance-crédit.

Le fonctionnement de la commission est réglé par le titre 1^{er} (art. 1, 2, 3 et 5) du décret du 2 novembre 1928. Nous renvoyons pour tous détails à ce texte, qui ne présente aucune particularité. La Commission est actuellement présidée par M. Charmeil, Directeur de l'Expansion Commerciale au Ministère du Commerce. Elle a pour Secrétaire Général M. Pommery, ancien Sous-Directeur de la Banque Nationale Française du Commerce Extérieur, et qui a consacré de nombreux travaux aux questions d'assurance-crédit.

L'article 2 stipule que la garantie de l'Etat ne pourra jouer qu'à l'expiration d'un délai de six mois au moins à partir de la date à laquelle aurait dû se produire le paiement. Ajoutons qu'à ce moment, il n'est pas encore procédé à un règlement définitif, mais seulement au versement d'un acompte de 50 % du montant garanti par l'Etat, comme prévu à l'article 23 du décret. Ce n'est qu'au bout d'un nouveau délai de six mois qu'a lieu le règlement définitif (art. 24 du décret). Il faut donc tabler sur un délai maximum d'un an pour le versement intégral des sommes promises par l'Etat.

Le même article indique, en outre, que le refus

de paiement ne doit pas être motivé par l'inexécution des clauses et conditions de la commande. Des problèmes délicats pourront se poser en cas de mauvaise foi du débiteur, qui excipera de prétendus défauts de qualité de la livraison pour reculer le paiement ou obtenir des rabais. Mais le principe posé par la loi est que l'Etat ne garantit qu'une créance certaine, liquide et exigible. Il faudra donc que les marchandises aient été reçues et reconnues conformes ou que l'exportateur établisse la preuve qu'il a bien rempli toutes les conditions du contrat.

L'article 3 est intéressant à examiner. Il pose le principe que les recouvrements qui auront lieu après règlement du sinistre seront partagés entre les différents intervenants au prorata du risque assuré par chacun d'eux. Donc, nous ne sommes pas ici en présence de « responsabilités en cascade », comme il en existe dans les systèmes belges et italiens et où l'Etat n'intervient qu'en dernier lieu, alors que l'exportateur a supporté la totalité du risque mis à sa charge. Il y a dans le système français, comme dans le système anglais, partage des sommes encaissées, proportionnellement à la part de risque prise par chaque intéressé.

C'est là clause intéressante pour les industriels, qui ont ainsi la certitude que l'Etat emploiera pour compte commun, jusqu'au dénouement complet de l'opération, tous les moyens de recouvrement dont il dispose.

Les intervenants au contrat sont énumérés à l'ar-

ticle 3 ; ce sont : en premier lieu, l'Etat ; puis, le banquier ou le bailleur de fonds, s'il a donné sa garantie ; l'assureur ; et, enfin, l'exportateur, qui doit, ainsi que nous l'avons vu plus haut, conserver à sa charge 20 % au minimum du risque.

La garantie de l'Etat est accordée, bien entendu, moyennant paiement d'une prime (art. 4 de la loi) calculée *pro rata temporis* depuis le jour où le risque est assuré jusqu'à la date du paiement. L'article 17 du décret a prévu que le taux annuel de la prime serait compris entre 1/2 % et 3 % du montant garanti, suivant barème établi par la Commission et approuvé par les Ministres des Finances et du Commerce.

La gestion des fonds provenant de l'encaissement des primes est prévue en détail à l'article 5 de la loi et aux articles 5, 6, 7 et 8 du décret. Nous n'insisterons pas sur ce point, les textes étant, à cet égard, aussi explicites que possible, et nous nous bornerons à signaler le rôle important joué par la Banque Nationale Française du Commerce Extérieur et sur lequel nous aurons à revenir.

L'article 6 de la loi fixe à 300 millions pour 1928 la limite des risques assurés par l'Etat. Chaque année, la loi de Finances déterminera le montant des engagements nouveaux pouvant être assumés pour le compte de l'Etat. Ainsi, pour l'année 1929, cette limite a été portée à la somme de 800 millions.

L'article 7, qui ne figurait pas dans le projet primitif, stipule que chaque année le Ministère du Commerce adressera aux Commissions des Finances

de la Chambre et du Sénat un compte rendu des opérations effectuées en application de la loi.

Enfin, l'article 8 prévoit qu'un décret déterminera les conditions d'application de la loi. Ce décret a été rendu le 2 novembre 1928 (*J. O.* du 7 nov. 1928) et nous avons examiné quelques-unes de ses dispositions et notamment celles contenues au titre 1 et qui ont trait à la Commission de l'assurance-crédit, à son fonctionnement et à l'administration des fonds.

Il a été modifié dans quelques-unes de ses dispositions essentielles par deux décrets en date du 23 janvier 1929 (*J. O.* du 1^{er} février 1929).

Le titre 2 détermine comment peuvent être formulées les demandes de garantie, précise les modalités de cette garantie, et prévoit les conditions du règlement des sinistres.

Les demandes de garantie sont présentées, soit par l'exportateur lui-même, soit par son banquier, si ce dernier finance l'opération ou donne sa garantie, soit par une compagnie d'assurance agréée si elle couvre une partie des risques. Banquiers et compagnies d'assurance demandent la garantie soit pour compte du fournisseur, soit pour leur propre compte (art. 9 du décret).

Ainsi le système apparaît présenter une grande souplesse et réunir tous les caractères que nous avons vu revêtir à l'Export Credits Scheme : facilités d'assurance et facilités de caractère financier sont offertes à l'exportateur, puisque la garantie peut être donnée soit à lui-même, soit à son banquier, et

que ce dernier peut agir pour son propre compte, c'est-à-dire pour couvrir le risque qu'il court en ouvrant des crédits à son client.

Les critiques justement adressées à l'institution belge du ducroire gouvernemental, où l'exportateur doit apporter la garantie d'une banque de prendre une partie du risque à sa charge, ne peuvent plus être formulées ici, et les caractéristiques du système de Berlin et du système de Hambourg s'y trouvent réunies.

Rappelons, toutefois, que l'Export Credits Department peut accorder au banquier la garantie de la totalité du crédit engagé, mais en conservant son recours contre l'exportateur pour la totalité, alors qu'en France la garantie de l'État reste toujours limitée à 60 % du risque, tout comme du reste dans le système de Hambourg, où le banquier ne peut assurer plus que les $\frac{2}{3}$ des avancées faites.

Notons également que, dans le système de Berlin, le banquier peut se faire subroger dans les droits de l'assuré et qu'il ne peut se voir opposer les exceptions qui auraient valu contre ce dernier.

Les articles 10 et 11 du décret indiquent que les demandes doivent être adressées au Ministre du Commerce, Commission de l'assurance-crédit, soit avant signature du contrat ou, au plus tard, dans le mois qui suit. Ces demandes doivent contenir toutes une série d'indications essentielles énumérées dans le texte.

L'exportateur doit justifier de la nationalité fran-

çaise et de la « qualité » française de la marchandise. Il doit indiquer si une part du risque est garantie par une compagnie d'Assurance ou une Banque.

Enfin, le demandeur, lors du dépôt de sa demande, doit verser une prime provisionnelle de 1/2 % du montant du contrat et au maximum 10.000 francs. Cette prime a pour but d'écarter les « faiseurs d'affaires » et de ne laisser venir que des demandes sérieuses. Elle est décomptée sur le montant de la prime si la garantie est appelée à jouer. Dans le cas contraire, elle est restituée sous déduction d'une somme forfaitaire de 500 francs pour frais, à moins, toutefois, que le demandeur n'ait fourni des déclarations inexactes, la prime, dans ce cas, pouvant être déclarée acquise à l'Etat.

La garantie de l'Etat ne peut être accordée que pour des contrats prévoyant un règlement effectif et total dans un délai maximum de six années (art. 14). A ce sujet, certaines critiques ont été formulées lors de la réunion du 16 novembre 1928, à la Banque Nationale Française du Commerce Extérieur, par les industriels qui trouvèrent ce délai trop court, et firent observer que leurs concurrents étrangers consentaient des crédits atteignant fréquemment dix ans, parfois quinze.

M. Albert Buisson, Président de la Banque du Commerce extérieur, fit observer, à juste titre, que le délai de six ans ayant été fixé par le décret et non par la loi, un décret spécial pourrait intervenir, s'il se présentait des affaires d'un intérêt national

évident et pour lesquelles un délai plus étendu serait nécessaire.

Et, en fait, un décret en date du 23 janvier 1929 a décidé que des dérogations pourraient être apportées à l'article 14, ce toutefois à titre exceptionnel, sur proposition du Président de la Commission, conforme à l'avis de celle-ci, et par décision concertée des ministres intéressés (Commerce, Finances, Affaires Etrangères).

Il n'y a donc pratiquement plus de limite à la durée des contrats pouvant bénéficier des dispositions de la loi.

L'article 14 du décret dispose également que la monnaie stipulée au contrat peut être soit le franc français, soit une monnaie étrangère, pourvu qu'il s'agisse d'une monnaie or. Cette disposition écarte, dans toute la mesure du possible, les risques provenant des variations éventuelles des changes. En tout état de cause, il est bien évident que l'Etat ne garantit que la bonne fin de l'opération, c'est-à-dire le paiement dans la monnaie stipulée au contrat et qu'il ne pourrait intervenir si cette monnaie venait à se déprécier.

La demande ayant été présentée, la Commission l'ayant examinée, et ayant statué à son égard, le Secrétariat informe les intéressés de la décision prise en ce qui les concerne. Si la garantie est accordée, un arrêté ministériel intervient, qui en fixe les conditions et dont copie est adressée au demandeur. Ce dernier, dans la huitaine, doit donner son accep-

tation des conditions fixées (art. 15 du décret).

Le décret du 23 janvier 1925, modifiant l'article 18 du décret du 2 novembre, précise que la prime est due à partir du jour où la garantie est accordée, si l'arrêté consentant la garantie est postérieur à la signature du contrat, ou à partir du jour où cette signature intervient, dans le cas contraire, jusqu'à l'échéance des créances garanties. Cette disposition vise la durée sur laquelle il y a lieu de faire porter le calcul de la prime.

L'arrêté fixe ensuite, dans le même article, les conditions dans lesquelles le paiement des primes doit être effectué. Faute de paiement à bonne date et huit jours après mise en demeure par lettre recommandée, la garantie est annulée et les primes précédemment versées acquises à l'Etat.

L'article 19 indique que le bénéficiaire peut, avec l'autorisation du Ministre, déléguer à un tiers les droits résultant de la garantie accordée par l'Etat. Le délégataire peut se substituer au bénéficiaire pour le paiement des primes et l'exécution des obligations incombant à ce dernier.

Bien que le décret ne le stipule pas, il est certain que, dans ce cas, l'Etat conserve tous ses droits d'agir directement contre le premier bénéficiaire.

La commission doit être informée de toutes demandes ou de tout acte de l'acheteur tendant à modifier les conditions du contrat, et aucune modification ne peut être accordée sans autorisation ministérielle (art. 20).

Enfin, les articles 21 à 27 examinent le cas où, à l'échéance, l'acheteur manquerait à son obligation de verser le montant du prix convenu :

Tout d'abord, la Commission doit être informée, dans le délai d'un mois à dater de l'échéance, du défaut de paiement du débiteur. Ce délai est assez court, si l'on tient compte du fait qu'il peut s'agir de créances sur des pays très éloignés.

Le vendeur doit prendre immédiatement toutes mesures et effectuer toutes démarches utiles à la sauvegarde de la créance garantie. Sur la demande qui peut lui en être faite, il doit déléguer à l'Etat ou à son représentant tous ses droits et lui remettre tous titres et documents permettant l'exercice des poursuites.

Les articles 23, 24 et 25 règlent le partage des sommes pouvant éventuellement être versées par l'acheteur et les délais dans lesquels l'Etat doit s'acquitter des sommes dues par lui au titre de la garantie donnée.

Enfin, l'article 26 prévoit que tout manquement du bénéficiaire de la garantie aux obligations résultant pour lui tant de la loi et du décret que de l'arrêté ministériel accordant la dite garantie peut entraîner annulation de l'engagement de l'Etat, les primes versées restant acquises à celui-ci.

C'est là clause commune à tous les contrats d'assurance et elle ne peut donner lieu à aucune remarque particulière.

Nous avons ainsi analysé les textes qui règlent

dans notre pays l'intervention de l'Etat en matière d'assurance crédit. Ils présentent quelques caractères particuliers sur lesquels il ne sera pas inutile de revenir, après avoir donné quelques indications de caractère pratique sur l'application de la loi et du décret.

CHAPITRE IX

LA LÉGISLATION FRANÇAISE DANS LA PRATIQUE. SA JUSTIFICATION

L'industriel qui passe un contrat important avec une Administration d'un pays étranger voit se poser devant lui un double problème : celui du financement de l'opération, celui de l'assurance des risques qu'il va courir. Les deux questions présentent une étroite connexité et il n'est pas sans intérêt d'examiner rapidement la première avant de rechercher comment se pose pratiquement la seconde.

Les opérations envisagées comportent des crédits à longs termes pouvant atteindre 4, 5, même 6 ans. La première idée qui vient à l'esprit est de demander les fonds nécessaires à un emprunt de durée égale, en recourant soit à une émission de bons sur le marché, soit à un crédit bancaire.

L'un et l'autre système présentent des avantages et des inconvénients. Le premier, celui du « Crédit Financier », répond à un désir très légitime de l'intéressé, celui de connaître très exactement combien lui coûtera le crédit pendant toute la durée de l'opé-

ration. Les conditions fixées sont, en effet, invariables et aucune surprise n'est possible. Les prévisions peuvent donc être basées, au point de vue du financement, sur des données très exactes.

Cet avantage, dont on ne saurait méconnaître l'importance, présente une contre-partie. Le crédit ainsi obtenu manque de souplesse ; il doit être utilisé en totalité pendant la durée de l'opération. D'autre part, il est plus onéreux que le crédit bancaire, en raison du régime fiscal des valeurs mobilières.

Le crédit de banque, au contraire, est beaucoup plus souple ; son utilisation est constamment proportionnée aux besoins de trésorerie. D'autre part, il est, le plus souvent, moins coûteux. Sans doute, son prix comporte normalement un élément variable correspondant aux fluctuations du loyer de l'argent sur le marché, lesquelles sont fonctions, en règle générale, du taux d'escompte de la Banque de France. Mais, il n'est guère vraisemblable que ce taux puisse s'élever d'une manière durable à un niveau correspondant, charges fiscales comprises, à l'intérêt d'un bon ou d'une obligation.

Une objection se présente naturellement à l'esprit : le crédit bancaire, de par sa nature même, est un crédit à court terme ; le banquier ne peut s'engager qu'exceptionnellement dans des opérations à long terme, et ce, en raison de l'origine des fonds qu'il détient, et qui, comme l'on sait, commande leur emploi.

C'est précisément dans le but de permettre la mobilisation du crédit à long terme à l'exportation que fut créée la Banque Nationale Française de Commerce Extérieur, qui joue un rôle de premier plan en ce qui concerne le financement des opérations d'exportation et aussi l'assurance des crédits.

La Banque Nationale Française du Commerce Extérieur fut créée en 1919 par une loi en date du 23 octobre, et due à l'initiative de M. Clémentel, alors Ministre du Commerce.

Le projet déposé le 8 juin 1919 sur le bureau de la Chambre était ainsi intitulé : « Projet de loi ayant pour objet l'attribution d'une partie de la redevance supplémentaire versée par la Banque de France en vertu de l'article 4 de la convention du 26 octobre 1907, à une Banque destinée à favoriser le Commerce Extérieur de la France ».

Le capital de la nouvelle banque fut fixé à cent millions et la souscription fut très rapidement couverte, la plupart des grands établissements de crédit y ayant pris une part très importante.

La Banque Nationale Française du Commerce Extérieur est une Société anonyme bénéficiaire d'une dotation de l'Etat dont l'emploi est contrôlé par deux Commissaires du Gouvernement. Les nominations du Président du Conseil d'Administration et du Directeur Général sont soumises à l'approbation gouvernementale.

Actuellement, le Conseil est présidé par M. Albert

Buisson, Premier Président de Chambre au Tribunal de Commerce de la Seine.

Après une période de début difficile, la Banque, sous l'énergique impulsion de son Président, est maintenant en pleine prospérité, et une nombreuse clientèle d'exportateurs vient demander son concours.

Il n'entre pas dans le cadre de notre étude de donner de longs détails, qui seraient du reste fort intéressants, sur les facilités que peut donner la Banque Nationale Française du Commerce Extérieur pour le financement des opérations à long terme. Signalons seulement qu'en raison de la faiblesse relative, et, du reste, regrettable, de son capital, la Banque doit beaucoup plus permettre la mobilisation du crédit que consentir des ouvertures de crédit. Notamment, elle permettra aux industriels, sous certaines conditions (remise d'effets documentaires ou autres) de tirer sur elle des effets à court terme, renouvelables, qu'elle acceptera et qui pourront être négociés chez un autre banquier.

Or, l'acceptation ou l'aval que donne ainsi la Banque du Commerce Extérieur n'est-elle pas autre chose qu'une garantie de crédit? Ne trouvons-nous pas ici un système tout à fait comparable au système de Hambourg ou à une des dispositions de l'Export Credits Scheme, puisque moyennant une prime (appelée ici commission d'acceptation) un organe officiel (la B. N. F. C. E.) garantit à un banquier la solvabilité de l'Exportateur en permettant

ainsi à ce dernier la mobilisation de son crédit ?

En réalité, nous sommes ici à la limite où les opérations d'assurances et les opérations financières se rejoignent et nous apercevons le lien de continuité qui les unit.

Rien d'étonnant, dès lors, à ce que la B. N. F. C. E. joue un rôle important dans l'application de la loi du 10 juillet 1928.

L'industriel qui désire contracter un marché à long terme avec une administration étrangère pourra, tout d'abord, s'adresser à cette Banque pour trouver les concours financiers qui lui sont nécessaires et que cette dernière, après étude de chaque cas particulier, pourra lui apporter sous la forme qui lui apparaîtra la meilleure.

Mais l'article 9 du décret du 2 novembre 1928 a pris soin de préciser que les demandes de garantie adressées à l'Etat peuvent être formulées par la Banque qui se charge de financer l'opération. Tout naturellement, la Banque du Commerce Extérieur va donc être amenée à présenter cette demande de garantie et elle le fera d'autant mieux qu'elle possèdera le dossier complet de l'affaire, qu'elle l'aura étudié avec soin et qu'elle sera en mesure d'apporter les justifications et les éclaircissements exigés par la Commission.

En fait, un même service à la Banque est chargé d'étudier les affaires proposées au double point de vue de l'assurance et du financement et d'examiner l'ensemble des questions qui se posent : contact

avec l'Etat et avec les Compagnies d'assurances (qui peuvent assurer une partie du risque non garanti par l'Etat), étude et réalisation des moyens de paiement ; le service traite l'affaire de bout en bout.

Au cours de la réunion qui s'est tenue à la Banque du Commerce Extérieur le 16 novembre 1928 et à laquelle nous avons déjà fait plusieurs fois allusion, M. Bloch-Lainé, Directeur général de la Banque, s'exprimait en ces termes, sur le fonctionnement de ce service :

« Son rôle, lorsqu'un projet de marché à l'étran-
« ger sera à examiner, sera d'abord de voir si ce
« marché rentre dans la catégorie de ceux qui
« peuvent être assurés, puis, dans l'affirmative,
« d'établir le dossier, de formuler la demande de
« garantie de l'Etat et, simultanément, de prendre
« le contact avec les compagnies d'assurance pour
« compléter à 80 % le pourcentage garanti ; en
« même temps aussi, il étudiera les clauses et condi-
« tions à insérer dans les cahiers des charges et con-
« trats, touchant le mode de règlement ; il recher-
« chera la forme de financement qui conviendra le
« mieux et, s'il y a lieu, les concours nécessaires
« pour assurer ce financement quand il s'agira de
« montants considérables et pour lesquels il faudra
« l'intervention d'un groupe de banques.

« La mise au point de l'assurance et du finance-
« ment ira ainsi de pair avec la mise au point tech-
« nique : la conclusion des contrats en sera certai-
« nement facilitée.

« Ce service, que nous avons rattaché au secrétariat général, existe dès à présent ; il est prêt à fonctionner ; il a déjà fonctionné.

« Si vous voulez bien vous adresser à lui, s'il vous rend les services que vous êtes en droit d'attendre, nous aurons la très grande satisfaction d'avoir pu vous être utiles dans toute la mesure de nos moyens, en accomplissant la tâche et en remplissant la mission pour lesquelles nous avons été spécialement créés. »

Ainsi, nos industries exportatrices, nos industries lourdes en particulier, disposent maintenant d'une organisation qui paraît aussi simplifiée que possible et qui leur donne la possibilité de lutter à armes égales avec leurs concurrents pour les fournitures à effectuer aux Administrations ou Services Publics Etrangers.

Cette organisation est encore trop récente pour qu'il soit possible de la juger sur les résultats obtenus. Aucun renseignement n'a, du reste, été publié à ce sujet.

Cependant, il est acquis, d'ores et déjà, que des affaires ont été traitées grâce à la garantie que l'Etat a accordée. Un plus grand nombre d'autres sont encore à l'étude au Ministère du Commerce. Elles intéressent notamment la métallurgie et l'industrie automobile.

Sans que nous puissions avoir aucune idée de l'importance de ces affaires, il est permis de supposer qu'elles représentent un chiffre important et

nous n'en voulons pour preuve que le fait que la limite des risques assurés par l'Etat, qui avait été fixée à 300 millions en 1928, a été portée par la dernière loi de finances à 800 millions. Le Ministère du Commerce a donc prévu des demandes importantes et, si la totalité de la garantie était employée, elle représenterait, l'Etat n'assurant que 60 % du risque, 1.333 millions d'affaires.

Il est donc permis de penser que la loi de 1928, atteignant le but que s'était proposé le législateur, mettra à la disposition de nos industries des facilités équivalentes à celles dont leurs concurrents bénéficient à l'étranger.

Cependant, il n'est pas douteux que cette loi n'ait un champ d'action beaucoup plus restreint que l'Export Credits Scheme ou l'Exportkreditversicherung, par exemple.

Mais convient-il de souhaiter voir l'Etat intervenir le plus largement possible en matière d'assurance-crédit ? Nous ne le pensons pas et nous tenterons dans le chapitre qui suivra de justifier cette opinion. Dès à présent, nous devons souligner que le développement important pris par l'assurance-crédit en France, grâce à des initiatives privées, est, sans aucun doute, la raison qui a conduit le législateur à limiter son intervention au seul domaine que les compagnies ne pourraient, sans danger pour elles, aborder, tout au moins en totalité.

Il n'est pas sans intérêt, à cet égard, de souligner l'évolution qui s'est produite entre les années 1924

et 1928. En 1924, le vœu émis par le Congrès de Lyon et que nous avons reproduit (1) tendait à la création d'un organisme de réassurance, bénéficiant du concours de l'Etat et ce afin « que se manifestent librement toutes les initiatives tendant à l'assurance des crédits à l'exportation, tant sous la forme mutuelle que sous la forme anonyme ». A cette époque, en effet, l'assurance des crédits à l'exportation est pratiquement inexistante et il convient de rechercher les moyens de la développer. Cependant, bien que le vœu du Congrès soit demeuré lettre morte, la situation s'est grandement modifiée.

Non seulement les Compagnies qui pratiquaient déjà l'assurance-crédit ont élargi leurs opérations, mais encore, et surtout, nous avons vu se créer la Société Française d'Assurance pour favoriser le Crédit, qui représente un groupement de onze compagnies et travaille le crédit à l'exportation ; en sorte qu'aujourd'hui, il n'existe pas moins de sept compagnies ayant accepté en principe de couvrir les 20 % du risque que l'Etat permet aux exportateurs d'assurer en plus des 60 % pour lesquels il donne sa propre garantie. Ces compagnies sont :

La Société Française d'Assurance pour favoriser le Crédit,

L'Urbaine Crédit,

La Compagnie d'Assurances Générales,

La Nationale Crédit,

La Préservatrice,

(1. Voir *supra*, p. 72.)

La Prévoyance,

Le Phénix.

qui se sont du reste groupées en un « Comité de co-assurance des risques bénéficiant de la garantie de l'Etat ».

Ces compagnies assurent ainsi, à concurrence toutefois de 20 % seulement, « un risque politique », ce qui suppose une connaissance déjà approfondie de l'assurance du « risque commercial ». Des progrès considérables ont donc été accomplis en cette matière et il convient, du reste, de signaler l'effort accompli par le Comité pour collaborer avec l'Etat dans le cadre de la loi du 10 juillet 1928.

L'intervention de l'état se limite donc à une région de l'assurance-crédit où, tout au moins quant à présent, les Compagnies privées ne peuvent pénétrer qu'à sa suite.

Des limites s'imposent en effet à ces compagnies, malgré le développement remarquable que nous leur avons vu prendre et ces limites leur sont tracées par des considérations de technique.

Trois facteurs essentiels dominent les problèmes d'assurance : la loi des risques, leur répartition, et la possibilité de les réassurer.

La loi des risques, permet de les apprécier. Des statistiques sur la mortalité humaine ou sur la fréquence des incendies permettent de calculer avec une rigueur mathématique la probabilité de survenance d'un sinistre.

En matière d'assurance-crédit, il n'existe aucun

élément de ce genre, aucune statistique, aussi rudimentaire soit-elle. Seules, des années d'expérience permettront de les établir et l'on conçoit, dès lors, la prudence dont doivent faire preuve les compagnies pour éviter les déboires que nous signalions au début de cette étude.

La répartition des risques permet de les compenser. L'assurance étant basée sur un calcul de probabilité doit rester dans le domaine où s'appliquent les lois de la probabilité, le domaine des grands nombres. Il faut un grand nombre de risques pour arriver à des prévisions suffisamment exemptes d'incertitudes ; et la compagnie qui ne saurait raisonnablement prendre un risque d'un million, par exemple, acceptera volontiers cent risques de dix mille francs représentant cependant une somme équivalente. Or, en matière « politique » les risques se répartiront toujours sur un petit nombre de pays dont le crédit ne sera pas de premier ordre et la défaillance de l'un d'eux amènera l'irrécouvrabilité de toutes les créances sur ce pays. Le risque est donc très peu réparti et nous trouvons ici une des raisons principales qui obligent à reconnaître la nécessité actuelle de l'intervention de l'Etat.

Enfin, toute assurance suppose la réassurance. Mais la possibilité de couvrir, tout au moins partiellement, les risques qu'elles assurent est, pour les compagnies d'assurance-crédit, encore très limitée, les réassureurs se montrant, en général, fort réfractaires à des risques peu connus.

Des limites assez étroites s'imposent donc à l'initiative privée, puisque les éléments essentiels, que nous venons de signaler, manquant, il ne s'agit plus, en matière de risque politique, d'assurance à proprement parler, mais d'une garantie d'une nature spéciale.

L'Etat, qui donne pour la plus grosse part cette garantie, y trouve des avantages d'une nature toute particulière, avantages d'ordre politique, soit à l'extérieur (extension d'influence dans un pays), soit à l'intérieur (diminution du chômage) ; avantages d'ordre fiscal, du fait des suppléments d'impôts que lui procurent les opérations industrielles auxquelles s'applique sa garantie.

Les compagnies privées, qui ne peuvent mettre en balance, en contrepartie de leurs risques, de tels avantages, sont donc obligées de faire preuve d'une grande prudence, et ce surtout, si l'on considère qu'en plus de l'éventualité de perte finale, elles supportent un risque de trésorerie, beaucoup plus important que le premier, l'hypothèse d'un retard dans les paiements étant beaucoup plus vraisemblable que celle d'une carence définitive. Or, la garantie est appelée à jouer pour moitié à compter du sixième mois de retard, et pour la totalité dès le dernier mois, et nombreux sont les Etats et les Administrations dont les retards de paiement excèdent ces délais.

Assureurs et réassureurs, s'ils ne limitaient leurs engagements financiers, pourraient donc se trou-

ver en position difficile et il en résulterait un discrédit certain sur la valeur même de la garantie donnée.

L'intervention de l'Etat s'imposait donc en matière de risque politique, tel que défini par la loi du 10 juillet 1928 ; l'initiative privée étant, en l'état actuel de l'assurance-crédit en France, impuissante à résoudre seule le problème.

Le législateur a donc fait œuvre utile et susceptible de contribuer grandement à la prospérité de l'industrie nationale.

CHAPITRE X

ÉTUDE CRITIQUE DE L'INTERVENTION DE L'ÉTAT DANS L'ASSURANCE-CRÉDIT.

En économie politique, beaucoup plus peut-être qu'en aucune autre science, il existe entre le domaine de la théorie et celui des faits et des applications un écart considérable et souvent une opposition marquée.

Alors que l'unanimité est maintenant à peu près faite dans la doctrine sur les bienfaits du libre échange ; alors que toutes les conférences économiques émettent des vœux pleins de sagesse, tendant à une liberté plus grande des transactions internationales, il faut bien constater que le régime protectionniste est loin d'être à son déclin et que, depuis la guerre, toutes les occasions ont paru bonnes aux gouvernements pour hausser les barèmes douaniers.

L'Angleterre, ancienne citadelle du libre échange, semble abandonner une politique cependant traditionnelle et évoluer vers le protectionnisme ; les Etats-Unis, qui, plus qu'aucune autre nation cependant, devraient apprécier les bienfaits de l'élargissement des marchés, maintiennent et multiplient

les prohibitions ; l'Espagne, pour citer un exemple frappant entre bien d'autres, met en vigueur des tarifs si élevés que l'importation des produits métallurgiques notamment devient chez elle impossible.

Cependant, ni ses ressources naturelles, ni sa situation géographique, ni aucune autre condition ne devaient engager ce pays dans la voie d'une industrialisation où elle ne peut aboutir qu'à produire moins bien et plus cher les produits qu'elle achetait jusqu'à présent à l'étranger.

Tout en fermant ses frontières, du reste, ce pays se préoccupe de stimuler le commerce extérieur et crée une Banque pour accorder du crédit à long terme aux exportateurs. Non seulement elle prétend continuer à vendre aux pays moins favorisés par la nature tout ce que son sol produit à peu de frais et en abondance, mais encore elle entend concurrencer à l'extérieur des industries susceptibles de vendre chez elle à meilleur prix qu'elle-même.

Ce seront finalement les consommateurs qui feront les frais d'une telle politique, qui enrichira quelques-uns aux dépens de la collectivité.

L'exemple malheureusement n'est pas unique et nous pourrions le multiplier. Dans bien des pays, des industries se créent qui ne doivent l'existence qu'à des stimulants artificiels, qui s'enrichissent en appauvrissant l'ensemble de la nation, et qui rendent plus difficile la conclusion d'accords commerciaux.

Chacun prétend vendre à son voisin et, oubliant

que les produits s'échangent contre des produits, cherche à empêcher les autres de vendre chez lui. Ainsi naissent entre les nations des germes de discordes qui constituent pour la paix universelle la plus grave menace qui soit et qui risquent de mettre en danger les pactes les plus solennels mettant la guerre « Hors la loi ».

De bons esprits ont jugé que les causes profondes de la dernière guerre devaient être recherchées dans des raisons d'ordre économique : crainte de voir se fermer ou se rétrécir certains débouchés ou désir d'en voir s'ouvrir d'autres, déséquilibre entre la production et la capacité d'absorption des marchés, et d'autres encore qu'il serait vain d'examiner. Mais la dure leçon ne semble pas avoir été entendue et plus que jamais nous assistons aux manifestations de cet esprit nationaliste étroit dont nous avons eu maints exemples au cours de l'histoire et qui se traduit par des mesures de « dumping », propres beaucoup plus à paralyser les industries des pays voisins qu'à promouvoir les industries nationales.

Engagées dans cette voie néfaste, les nations ne peuvent plus résister à l'appel de leurs industriels qui, tremblant pour leurs intérêts, réclament l'intervention de l'Etat.

C'est ainsi que, dans différents pays, ce dernier a été amené à donner sa garantie aux exportateurs dans les conditions que nous avons exposées, et c'est peut-être un des exemples les plus frappants

de l'état d'esprit auquel nous faisons allusion.

Il peut paraître surprenant, au premier abord, d'assimiler cette garantie gouvernementale à une mesure protectionniste, cette similitude n'est cependant pas contestable.

Il n'est pas douteux, en effet, que le commerçant garanti contre l'insolvabilité de ses débiteurs se trouve dans une situation privilégiée par rapport à celui qui conserve ce risque à sa charge et ce, d'autant plus que ce risque est moins réparti.

Voici deux industriels de deux pays voisins, placés dans des conditions équivalentes, et dont les prix de revient sont sensiblement les mêmes. Ils se trouvent en concurrence pour une affaire très importante à traiter avec un pays dont le crédit n'est pas de premier ordre. Evidemment, celui qui pourra faire garantir par son Gouvernement la bonne fin de l'opération l'emportera sur son concurrent, obligé, s'il est prudent, de demander des sûretés ou de restreindre les délais de paiement.

L'avantage sera tel, que, même moins bien placé au point de vue production et prix de revient, le premier industriel l'emportera encore. Qui pourra soutenir que cette solution soit la bonne, économiquement parlant, et que l'avantage dont a bénéficié cet industriel ne soit pas le résultat immédiat de l'aide qui lui est accordée par son Gouvernement ? Et n'y a-t-il pas là vraiment une mesure protectionniste puisqu'une industrie va, grâce à l'appui de l'Etat, l'emporter sur sa rivale capable cepen-

dant de produire plus économiquement qu'elle ?

Selon toute vraisemblance, du reste, le concurrent évincé se retournera vers son propre Gouvernement et lui demandera de prendre en sa faveur des mesures identiques. Ainsi l'équilibre se trouvera rétabli, artificiellement du reste, et, si le risque se réalise, il sera en réalité supporté par la collectivité au lieu de l'être par celui qui, appelé à recueillir les profits, doit logiquement supporter les chances de pertes.

Tel est l'effet habituel des mesures de protectionisme à outrance, qui arrivent à ne maintenir l'activité d'une industrie, condamnée économiquement parlant, qu'en faisant peser une charge sur l'ensemble du pays.

On peut objecter que les mesures prises par les différents Gouvernements en matière d'assurance-crédit répondaient à la nécessité de maintenir en activité des industries parfaitement viables et menacées de chômage du fait de circonstances économiques passagères.

L'argument a sa valeur. Aussi bien, n'avons-nous jamais entendu prononcer une condamnation complète et définitive des mesures auxquelles nous faisons allusion. Mais, nées de circonstances exceptionnelles, ces mesures auraient dû rester exceptionnelles et n'être prises qu'à titre transitoire. Nous avons vu que l'Angleterre, à plusieurs reprises, a souligné qu'elle n'entendait nullement faire œuvre définitive, mais seulement suppléer pour un temps

à l'initiative privée et lui tracer la voie. Malheureusement, il n'est nullement démontré que les nations qui ont suivi son exemple soient animées des mêmes sentiments ; et, du reste, en Angleterre même, il n'est pas question de supprimer le Credits Guarantee Department.

Il est, en effet, toujours beaucoup plus aisé de mettre en vigueur une mesure protectionniste que de la rapporter. Les producteurs se défendent beaucoup mieux que les consommateurs, étant groupés, plus puissants et moins nombreux.

Aussi, peut-on redouter de voir les systèmes de garantie gouvernementale des crédits à l'exportation durer encore fort longtemps, bien que les conditions économiques qui les ont fait naître se soient tellement améliorées que leur disparition serait dans une large mesure justifiée.

Nous avons cependant approuvé les mesures prises dans notre pays par la loi du 10 juillet 1928. C'est que, sans aucun doute, ces mesures étaient pleinement motivées par celles qui avaient été mises en vigueur dans les autres nations. Au protectionnisme de notre voisin doit répondre une protection pour nos industries. A toute élévation de droits de douane des pays étrangers nous serons, à regret, obligés de riposter par une augmentation de nos propres droits. Mais il est clair que la vérité n'est pas là.

L'interdépendance économique des états est un fait qui n'est contesté par personne. Les Puissances

ont compris déjà qu'il était de leur intérêt propre de travailler au relèvement financier des Etats dont la situation laissait, à ce point de vue, à désirer et à l'organisation des pays nouvellement créés. Elles ont prêté leur aide financière et engagé les banques privées à contribuer au rétablissement monétaire de la plupart des anciennes nations belligérantes.

Ce qui est vrai en matière financière ne l'est pas moins en matière industrielle. Une organisation internationale, des ententes entre industries aujourd'hui rivales des différents pays producteurs, permettraient de résoudre de façon infiniment plus logique qu'ils ne le sont actuellement nombre de problèmes et, en particulier, ceux que pose le risque des crédits.

Si, reprenant notre exemple de tout à l'heure, les deux industriels s'entendent au lieu de solliciter la garantie de leurs Gouvernements respectifs, ils pourront à la fois, et partager entre eux le risque qui deviendra moins lourd pour chacun, et convenir de conditions de vente réduisant le risque au minimum.

Contre cette thèse, on pourra tirer argument de la nécessité de maintenir la concurrence, régulatrice des prix. Nous ne pouvons ici entrer dans la discussion de cette question, cependant passionnante, mais nous nous bornerons à signaler qu'internationalement la concurrence existe toujours, du fait de l'impossibilité de grouper la totalité des industries de même nature, le groupement ayant toujours,

en dehors de lui, des dissidents et qu'au surplus, la concurrence existe au moins de manière virtuelle par la nécessité de maintenir les prix à un niveau ne permettant pas la naissance de nouveaux producteurs qu'attirerait l'espoir de trop gros bénéfices.

Du reste, de plus en plus, l'idée de l'organisation industrielle internationale fait son chemin et s'impose comme une nécessité. Il apparaît que la rivalité économique est aussi dangereuse que la rivalité militaire et que si, après la rude épreuve qu'elles viennent de subir, les nations persistent à dresser les unes contre les autres des industries rivales, elles se retrouveront un jour prêtes à s'affronter dans des luttes encore plus terribles que celles que nous avons connues.

Il faut donc que d'indestructibles liens industriels et commerciaux s'établissent entre les peuples et que chacun cherche les éléments de sa prospérité non pas aux dépens de son voisin, mais par lui, avec lui, en voyant en lui, non plus un concurrent, mais un fournisseur ou une client.

Lorsqu'une telle organisation internationale aura été créée, le problème de l'assurance-crédit sera aisément résolu lui aussi par une organisation internationale.

Dans chaque pays existera une organisation groupant toutes les compagnies d'assurances et de réassurances des crédits, et il s'établira entre ces « Centres de réassurances » (1) des échanges conti-

I. César Ancy, *Une politique de Crédits commerciaux.*

nuels de renseignements commerciaux, d'indication de cotes de solvabilité et aussi des conventions de réassurances réciproques qui, divisant les risques à l'infini, arriveront à les neutraliser.

Tout d'abord, les renseignements commerciaux perdront le caractère d'imprécision et d'incertitude qu'ils revêtent aujourd'hui et seront remplacés par des cotes d'une précision presque mathématique, que la publication des bilans uniformisés des entreprises permettra d'établir aisément.

Les intéressés auront intérêt à maintenir ces cotes les meilleures possibles pour conserver leur crédit, et le nombre des protêts, qui seront d'ailleurs publiés, et rejailliront immédiatement sur les cotes, baissera vraisemblablement dans des proportions considérables.

Chaque acheteur étant ainsi caractérisé par sa cote commerciale, l'assurance du crédit qui lui sera consentie deviendra facile, courante et peu coûteuse. La liaison constante qui existera entre les compagnies permettra de connaître à chaque instant le montant des engagements pris par une firme et de les limiter s'il y a lieu.

Les risques ainsi assurés feront l'objet de réassurances au pays même du débiteur et la compagnie qui prendra définitivement le risque en charge se trouvera sur place et prête à prendre immédiatement toutes précautions utiles pour la défense de ses intérêts.

Enfin, des mesures d'ensemble pourront être

prises en tant que de besoin en raison de situations particulières: crise due à une mauvaise récolte, par exemple, ou à toute autre cause. Dans de tels cas, des prolongations de crédit seront accordées, les intérêts des créanciers sauvegardés, en même temps que les débiteurs auront la possibilité de rétablir leurs affaires.

Tel est, brièvement exposé, le plan qu'il est possible de tracer dans l'ensemble de l'organisation commerciale et industrielle internationale, en ce qui concerne le chapitre particulier de l'assurance-crédit (1).

Il va de soi qu'au moment où ce plan sera réalisé, l'intervention de l'Etat sera devenue, depuis un temps, parfaitement superflue, même au point de vue sagement restrictif où s'est placée la loi française du 10 juillet 1928.

Il n'existera plus aucun risque, en effet, de quelque nature que ce soit, susceptible de provoquer un refus de garantie de la part des compagnies d'assurance crédit, dès l'instant où il s'agira d'un risque coté. Les Administrations, les Services publics rentreront évidemment dans cette catégorie, et, dans leur propre pays, existeront des compagnies en mesure de réassurer le risque résultant de leur insolvabilité éventuelle. Si ce risque était même trop important, un groupement de compagnies étrangères s'en répartirait la charge, qui deviendrait ainsi légère.

1 Voir César Ancy. *Une politique des Crédits commerciaux.*

Ainsi, disparaîtrait pour les Gouvernements la nécessité de se porter garants d'opérations dont ils sont peu à même d'apprécier les risques; qu'ils prennent cependant à leur charge au nom de l'intérêt général, aussi bien, toutes proportions gardées, qu'ils entretiennent de leurs deniers les fabriques d'explosifs ou de gaz asphyxiants.

CONCLUSIONS

Du bouleversement économique qui a suivi la guerre, de l'incertitude qui en est résultée dans les transactions commerciales entre les différents pays sont nés toute une série de problèmes. Nous avons essayé d'analyser l'un d'eux, celui du risque des crédits envisagé au point de vue particulier de l'intervention de l'Etat dans l'assurance-crédit.

Nous avons vu l'Angleterre, préoccupée du souci d'éviter le chômage en stimulant ses industries exportatrices, qui jouent dans son économie un rôle considérable, organiser un système perfectionné de garantie des crédits à l'exportation. Ce système est dominé par des considérations de politique intérieure beaucoup plus que par le désir de concurrencer victorieusement les industries étrangères rivales. Il se présente comme essentiellement provisoire, destiné à montrer la voie à l'initiative privée et à disparaître quand celle-ci se montrera suffisamment armée pour remplacer l'organisation gouvernementale.

Mais, ce provisoire solidement installé et organisé ne paraît pas appelé à disparaître aussi rapidement qu'il avait été prévu, et il n'est guère vraisemblable que les compagnies privées, même la puissante

Trade Indemnity Cy, soient de sitôt en mesure de remplacer l'Export Credits Guarantee Department.

A l'imitation de l'Angleterre, la Belgique a mis sur pied un système de garantie de crédits à l'exportation d'une inspiration déjà un peu différente. L'Office de Ducroire est une institution de caractère beaucoup plus « aristocratique » qui, comme elle le devait, a surtout profité à la grosse industrie et à l'industrie métallurgique, en particulier, qui présente pour nos voisins l'importance que l'on sait. Préoccupée, elle aussi, du souci d'éviter le chômage, la Belgique — la moins grande diversité de ses industries, son tempérament national aussi l'y poussant — a surtout manifesté sa volonté de ne point laisser prendre sa place sur les marchés étrangers.

Enfin, l'Allemagne, fidèle à une politique traditionnelle, a fait de l'assurance-crédit une arme pour la conquête des marchés étrangers et notamment du marché russe.

Avant la guerre, déjà, en ce pays, les exportateurs recevaient sous différentes formes l'appui de leur Gouvernement, qui appréciait à sa juste valeur l'appui que ses commerçants et ses industriels apportait à sa politique.

Depuis, cette intervention de l'Etat, occulte ou officielle, en faveur des industries susceptibles d'accroître à l'extérieur l'influence allemande, s'est continuée sous des formes variées et la garantie gouvernementale des crédits n'a été qu'un des chapitres d'un plan d'ensemble mûrement étudié et

dont l'exécution est poursuivie avec méthode.

Dernière venue dans cette voie, la France a compris que l'intervention de l'Etat devait se limiter strictement au domaine que ne pouvait aborder encore l'initiative privée, et la loi du 10 juillet 1928 a prévu que le Gouvernement pourrait garantir le règlement des exportations effectuées au profit des Administrations ou Services Publics étrangers.

L'Etat n'intervient donc pas dans les opérations commerciales courantes, effectuées avec des clients envers lesquels tous les moyens de contraintes juridiques peuvent être mis en œuvre, le risque rentrant alors dans la catégorie de ceux que doit prévoir la sagacité du commerçant et pouvant, dans la majorité des cas, être couvert par une police d'assurance.

Au contraire, lorsque la qualité du client est telle qu'on peut considérer traiter en réalité avec un gouvernement, et non avec un simple commerçant, l'Etat intervient dans l'opération parce qu'il sera seul en mesure, en cas de difficultés lors du règlement, d'exercer une action sur le débiteur. Le risque cesse d'être « commercial » pour devenir « politique ».

Nous avons justifié cette intervention de l'Etat dans notre pays par la nécessité de donner à nos exportateurs des facilités équivalentes à celles dont disposent leurs concurrents étrangers. Les Compagnies privées ne pouvant actuellement assurer encore le risque politique, il fallait que les très importantes affaires qui se traitent avec les Administrations et Services Publics étrangers puissent être

soumissionnées par nos industriels dans les mêmes conditions que par les industriels anglais, belges ou allemands, que nos compatriotes puissent accorder les mêmes délais de paiement et avoir la même certitude qu'en cas de carence de l'acheteur, l'Etat prendrait à sa charge une partie de la perte, après avoir mis en œuvre tous les moyens possibles pour contraindre le débiteur à s'exécuter.

En raison de l'importance des affaires appelées à être ainsi traitées, de la nécessité de stimuler nos exportations, élément essentiel de notre balance des comptes, et par suite facteur primordial de stabilité de notre monnaie, la loi du 10 juillet 1928 présentait vraiment un intérêt national et nous en avons conclu que le législateur avait fait œuvre utile.

Puis, nous plaçant à un point de vue plus élevé, nous avons montré que l'intervention de l'Etat en matière d'assurance-crédit présente le caractère d'une mesure de protectionnisme indirect et qu'à ce titre, elle devait être condamnée dans son principe.

Si la loi du 10 juillet 1928 mérite d'être approuvée, c'est uniquement en raison des lois similaires qui existent dans d'autres pays ; au même titre qu'une élévation de droits de douane, contraire au principe du libre échange auquel nous sommes attachés, peut se trouver justifiée par l'augmentation des mêmes droits décidée par un pays voisin.

Cependant, une telle solution ne doit être que

provisoire. Nous gardons la conviction qu'en dépit de certaines apparences, la conception de la nécessité de l'abaissement, puis de la suppression des barrières économiques entre pays fait son chemin, et que, peu à peu, l'idée d'une entente internationale industrielle et commerciale s'impose aux esprits avertis.

Des ententes partielles entre les industriels de différents pays commencent à se former. Des traités de commerce semblent vouloir s'inspirer de conceptions plus libérales des échanges entre nations. Sans doute, n'y a-t-il là que des faits isolés auxquels bien des actes des gouvernements peuvent être opposés.

Mais les peuples commencent à comprendre que la rivalité économique entre nations n'est pas moins dangereuse que la rivalité militaire, et un courant d'idées se crée, favorable à une coopération intelligente et raisonnée entre nations. Depuis un siècle, l'évolution économique du monde a été si rapide qu'il est possible d'espérer que, se poursuivant à un rythme plus accéléré, elle conduira à un esprit nouveau d'union dans le travail, pour le plus grand bien-être de la collectivité.

A ce moment, les conceptions étroites du protectionnisme et du nationalisme apparaîtront périmées et l'Etat se gardera d'intervenir pour entraver le libre cours des lois économiques plus puissantes que celles que peuvent édicter les Parlements. La production s'organisera rationnellement, les

risques du crédit, corollaires inévitables des transactions commerciales, s'atténueront progressivement, à mesure que se perfectionnera l'assurance crédit, et l'intervention de l'Etat en cette matière, utile remède dans une époque de malaise économique, aura depuis longtemps perdu sa raison d'exister.

Vu : *Le Président de la thèse*

W. OUALID

Vu : *Le Doyen,*
BERTHÉLEMY

Vu et permis d'imprimer
Le Recteur de l'Académie de Paris,

S. CHARLÉTY

BIBLIOGRAPHIE

- Albert Buisson.* — Rapport au Congrès des Conseillers du Commerce extérieur. Bordeaux, 1926.
- Ackermann et Neuner.* — Credit Insurance New-York, 1924.
- Bouchet (J.).* — La Garantie des Crédits Commerciaux et l'Assurance-Crédit 1925.
- Ancey (César.).* — Les Risques de Crédit. Paris, 1926.
- Une Politique des Crédits Commerciaux, 1927.
- L'Organisation économique, 1929.
- Ancey César) et Baigneres (James).* — Rapport au Congrès des Conseillers du Commerce extérieur. Lyon, 1926.
- Caillez.* — L'Organisation du Crédit au Commerce extérieur en France et à l'Etranger. Paris, 1923.
- Delmas (Jean).* — Etude du Crédit dans ses rapports avec l'Assurance, 1924.
- Girard (R).* — L'Assurance Crédit stimulant du Commerce et de l'Industrie. Paris, 1928.
- Pommery (L).* — L'Assurance Crédit et l'intervention de l'Etat (Revue Politique et Parlementaire).
- Rapport des Travaux de la Conférence Internationale d'Assurance-Crédit. Paris, 1928.
- Richard (P. J.).* — L'Assurance du Crédit (Moniteur des Assurances, 1924).
- Spain (Stanley).* — Credit Insurance. Londres, 1923.

